Global Studies

Christian Kellermann

Die Organisation des *Washington Consensus*

Der Internationale Währungsfonds und seine Rolle in der internationalen Finanzarchitektur

[transcript]

Die Organisation des *Washington Consensus*

Christian Kellermann (Dr. rer. pol.) ist im Referat Internationale Politikanalyse der Friedrich-Ebert-Stiftung tätig.

Christian Kellermann

Die Organisation des *Washington Consensus*

Der Internationale Währungsfonds und seine Rolle
in der internationalen Finanzarchitektur

[transcript]

Zugl.: Kassel, Univ., Diss., 2005 u.d.T.: Die Organisation des Washington Consensus. Eine Analyse des Reformdiskurses um dei Zukunft des Internationalen Währungsfond in Folge der Asienkrise.

Bibliografische Information der Deutschen Nationalbibliothek

Die Deutsche Nationalbibliothek verzeichnet diese Publikation in der Deutschen Nationalbibliografie; detaillierte bibliografische Daten sind im Internet über http://dnb.d-nb.de abrufbar.

Umschlaggestaltung und Innenlayout: Kordula Röckenhaus, Bielefeld
Lektorat und Satz: Ingrid Ross, Bonn
Druck: Majuskel Medienproduktion GmbH, Wetzlar
Print-ISBN 978-3-89942-553-6
PDF-ISBN 978-3-8394-0553-6

Gedruckt auf alterungsbeständigem Papier mit chlorfrei gebleichtem Zellstoff.
Besuchen Sie uns im Internet: *http://www.transcript-verlag.de*
Bitte fordern Sie unser Gesamtverzeichnis und andere Broschüren an unter: *info@transcript-verlag.de*

Inhalt

Danksagung

Dieses Buch ist das Ergebnis einer dreijährigen Forschungsarbeit, die am Fachbereich Gesellschaftswissenschaften der Universität Kassel als Dissertation eingereicht wurde. Den Startpunkt für dieses Projekt markierten Erfahrungen, die ich außerhalb des Wissenschaftsbetriebs als Analyst für internationale Anleihenmärkte bei einer Investmentbank in Frankfurt am Main sammelte. Das Platzen der *New Economy*-Blase an den Aktienmärkten und vor allem die Krise in Argentinien waren zwei einschneidende Ereignisse, die ich hautnah miterlebte. „*Greed and Fear*" oder zu deutsch Gier und Angst, wie es im Bankjargon hieß, bestimmten die Psychologie der Märkte. Mein Interesse war es herauszufinden, wie diese instabile Dynamik bis heute immer wieder stabilisiert werden konnte. Es gab dabei eine Reihe von Menschen, die mich bei diesem Unterfangen maßgeblich unterstützten und ohne deren Hilfe dieses Buch nicht zu verwirklichen gewesen wäre – ihnen möchte ich an dieser Stelle danken.

An erster Stelle gebührt der Dank dem Betreuer meiner Dissertation, Prof. Dr. Christoph Scherrer, Inhaber des Lehrstuhls „Globalisierung und Politik" an der Universität Kassel. Sein intellektueller Weitblick und seine schier grenzenlose Energie machten ihn zu einem Mentor, wie man ihn sich nur wünschen kann. Und auch meinem Zweitgutachter, Prof. Dr. Josef Esser, Lehrstuhlinhaber am Fachbereich Gesellschaftswissenschaften der Johann Wolfgang Goethe-Universität in Frankfurt am Main, bin ich zu großem Dank verpflichtet.

Für viele inspirierende Diskussionen ist dem Doktorandenkolloquium an der Universität Kassel und besonders Dr. Ulrich Brand, Assistent am Lehrstuhl „Globalisierung und Politik", Dank auszusprechen. Diese Einbindung war nicht nur für die Arbeit, sondern auch für mich ganz persönlich eine große Bereicherung.

Für die Ermöglichung des empirischen Zugangs zu diesem naturgemäß sehr verschwiegenen Untersuchungsfeld möchte ich Dr. Manfred Bardeleben, N. Erich Gerlach, Erimar von der Osten, Ernst Welteke und Dr. Bettina Wieß ganz herzlich danken. Dank gebührt natürlich auch allen Interviewpartnern für ihre Zeit und Einblicke.

Dem Internationalen Promotionscentrum (IPC) der Johann Wolfgang Goethe-Universität und dem Deutschen Akademischen Austauschdienst (DAAD) möchte ich für die finanzielle Unterstützung der Forschungsaufenthalte in Washington und New York danken. Durch ein Promotionsstipendium der Friedrich-Ebert-Stiftung wurde diese Arbeit überhaupt erst ermöglicht – ihr gebührt mehr als nur Dank. Dr. Jürgen Brummel, Dr. Michael Dauderstädt, Dr. Martin Gräfe und Hannelore Hausmann von der Friedrich-Ebert-Stiftung danke ich für ihr Verständnis in der Endphase der Arbeit. Ingrid Roß danke ich für ihre großartige Hilfe auf den letzten Metern.

Ich möchte mich ganz besonders bei Johanna Maiwald nicht nur für die Durchsicht des ersten Manuskripts, sondern für so vieles mehr bedanken! Ihre Anmerkungen und Hilfe waren von unschätzbarem Wert. Dieses Buch wird mich auch immer an die intensive Zeit mit meinem Weggefährten und langjährigen Freund, Dr. Alexander Worschech, in unserer gemeinsamen fränkischen Heimat in Kitzingen erinnern. Zutiefst verbunden bin ich auch den Familien Diallo aus Frankfurt, Weltner aus Rödelsee und Reifenscheid aus Kitzingen.

Zu guter Letzt bin ich meinen Eltern zu großem Dank verpflichtet. Meinem Vater danke ich für die langjährige Unterstützung während meiner gesamten Zeit als Student und Promovend. Besonderer Dank geht an meine Mutter, ohne die ich dieses Projekt vielleicht nicht zu Ende gebracht hätte. Ihr und meiner Großmutter, Therese Gressert, ist dieses Buch gewidmet.

Bonn, im Mai 2006
Christian Kellermann

Einleitung

„In politics as in financial markets
perception is substance."
Agustín Carstens, *Deputy Managing Director*
des Internationalen Währungsfonds

Dies ist ein Buch über den Internationalen Währungsfonds, den *Washington Consensus* und das Phänomen von Kontinuität in der Politik. Der Währungsfonds oder *International Monetary Fund* (IMF), wie sein englischer Name lautet, wurde zusammen mit der Weltbank im Juli 1944 auf der „Internationalen Währungs- und Finanzkonferenz" der Vereinten Nationen in Bretton Woods, New Hampshire, gegründet. Seitdem ist er die zentrale internationale Organisation des globalen monetären Regimes. Doch in diesen sechs Dekaden seit der Gründung ist nicht nur das System von Bretton Woods zusammengebrochen, das die Existenzgrundlage des IMF bildete. Der Währungsfonds war zudem immer wieder starker Kritik im Kontext einer Reihe nationaler und regionaler Krisen ausgesetzt. Ein existenzielles Niveau nahm diese Kritik in Folge der Asienkrise gegen Ende der 1990er Jahre an, denn an der Vorgehensweise des IMF entzündete sich ein globaler Reformdiskurs um die Zukunft des Währungsfonds als Ganzes. Allerdings ist es bereits wenige Jahre nach der Asienkrise erheblich ruhiger um den IMF geworden, und die Organisation konnte ihrer Arbeit in gewohnter Weise nachgehen. Im vorliegenden Buch wird deshalb gefragt, inwieweit die Existenz des IMF durch den jüngsten Reformdiskurs tatsächlich gefährdet war und wie sich die Kontinuität seiner Politik erklären lässt. Diese Frage berührt alle Dimensionen der politologischen Forschung nach Machtverhältnissen in den Internationalen Beziehungen.

Die Tragweite des Reformdiskurses erschließt sich aus dem Zusammenhang der Krise des IMF mit dem sogenannten *Washington Consensus*. Dieser Terminus wurde Ende der 1980er Jahre vom US-Ökonom John Williamson geprägt und umfasst diejenigen Politiken, die vom Internationalen Währungsfonds, der Weltbank, dem US-Finanzministerium und einer Reihe von Washingtoner Wirtschaftsforschungsinstituten zur Überwindung der Krise in Lateinamerika propagiert wurden. Die Schlagworte dieses Konsenses waren wirtschaftspolitische Liberalisierung, Deregulierung und Privatisierung und markieren damit die Umrisse dessen, was heute als Neoliberalismus beschrieben wird (vgl. Williamson 1990; 1999). Während noch der Konsens von Bretton Woods vor dem Hintergrund der Erfahrungen mit der Großen Depression auf der keynesianisch motivierten politischen Einbettung von Marktprozessen beruhte, um Marktversagen zu verhindern, wurde in den 1980er Jahren mit dem Aufstieg der „Neuen Rechten" in den USA und Großbritannien politisch der *Washington Consensus* umgesetzt. Der IMF wurde zur zentralen Organisation dieser Programmatik, weshalb die jüngste Krise des IMF somit als Ausdruck einer Krise des *Washington Consensus* zu kennzeichnen ist.

Die Asienkrise war der ausschlaggebende Grund für diese Krise. Denn im Zuge des Debakels der asiatischen Finanzmärkte wurden unzählige Vorschläge zur Neugestaltung des IMF und der internationalen Finanzmärkte gemacht, die in erster Linie durch die Kritik an neoliberalen Lösungsansätzen des IMF zur Asienkrise motiviert waren. Der Krisenansatz der Organisation entsprang der Vorstellung, dass Eigenheiten des „asiatischen Modells" als spezifisches Entwicklungsmodell der zuerst betroffenen Länder die Krisen heraufbeschworen. Allerdings galten die sog. Tigerstaaten (Süd-)Ostasiens vor der Krise noch als vorbildliche Entwicklungsmodelle – ihr Entwicklungserfolg wurde als regelrechtes „Wunder" bezeichnet (Weltbank 1993). Nach der Krise war dieses Wunder aus Sicht orthodoxer Ökonomen jedoch nur noch eine Seifenblase, die geplatzt war (vgl. Krugman 1998a). Diese Widersprüchlichkeit traf in Anbetracht der großen sozialen Kosten der Krisen jedoch auf globalen Widerstand. Es kam zu einer Reihe öffentlichkeitswirksamer Demonstrationen vor dem Hauptquartier des IMF in Washington und im Vorfeld der IMF-Frühjahrs- und Jahreskonferenzen in anderen Metropolen der Welt. Unterstützt wurden die Demonstranten durch die Kritik einer Reihe prominenter Ökonomen und Politiker an der Vorgehensweise des IMF. Diese warfen dem Währungsfonds zwar primär wirtschaftspolitisches Versagen in der Asienkrise vor, allerdings explizierte ihre Kritik oftmals auch den Vorwurf, der IMF stünde den Interessen der großen Banken und Finanzinstitute in den USA zu nahe. Besondere

Sprengkraft hatte in diesem Kontext das Buch „Die Schatten der Globalisierung“ des Wirtschaftsnobelpreisträgers und ehemaligen Chefvolkswirts der Weltbank, Joseph Stiglitz. Darin klagte er den Währungsfonds an, ein „Erfüllungsgehilfe des kollektiven Willens der G-7“, also der Regierungen der sieben führenden Industrienationen, zu sein und von den „Sonderinteressen der Handels- und Finanzwelt in diesen Ländern“ angeleitet zu werden (Stiglitz 2002: 29 u. 33). Die Kritik erreichte ein für den Fortbestand des Fonds gefährliches Niveau.

Die Organisation reagierte deshalb mit einem Reformprozess, in dessen Zuge ihre zentralen Arbeitsbereiche überprüft und überarbeitet wurden. Diese Bereiche umfassten die Überwachungs- und Finanzierungstätigkeit in den Mitgliedsländern, ebenso wie Fragen der Transparenz des Fonds selbst. Gerade im Finanzierungsbereich wurden die jeweiligen Kreditprogramme (sog. Fazilitäten) und die daran geknüpften Auflagen (sog. Konditionalitäten) korrigiert. Die Reformprozesse waren jedoch von einer grundsätzlichen Kontinuität der Ausrichtung des IMF geprägt, und alle weitergehenden oder von der Grundausrichtung des Fonds abweichenden Reformvorstellungen, wie beispielsweise die Etablierung eines Insolvenzrechts für überschuldete Staaten, wurden nicht umgesetzt. Meine These ist deshalb, dass die Mechanismen des *Washington Consensus* der Grund für diese Kontinuität in der Handlungsorientierung des IMF waren, die trotz variierender politischer Konstellationen relativ konstant blieb.

Die Kontinuität zeigte sich insbesondere darin, dass der IMF in seiner spezifischen Rolle als sog. internationaler Kreditgeber letzter Instanz (*Lender of Last Resort*) fortgeschrieben wurde. Denn dieser Aspekt war Dreh- und Angelpunkt des gesamten Reformdiskurses: In dieser Funktion wurde dem IMF während der Asienkrise vorgeworfen, dass der Fonds durch seine Kreditpakete, die eigentlich den Krisenländern zugute kommen sollten, in erster Linie Liquidität geschaffen habe, die den privaten ausländischen Investoren zugute gekommen sei. Sie seien durch den IMF „ausgekauft“ worden (*Bail-out*), was wiederum wie eine Versicherung für private Investoren gewirkt hätte. Da für diese Versicherung aber keine Prämie zu zahlen war (der IMF finanziert sich aus den Beiträgen seiner staatlichen Mitglieder), haben die privaten Kapitalanleger den Kritikern zufolge Investitionen getätigt, die sie ansonsten gescheut hätten – sie unternahmen „moralische Wagnisse“ (*Moral Hazard*). Dadurch sei ein Teufelskreis entstanden, der die Krisendynamik der internationalen Finanzmärkte zusätzlich angeheizt hätte. Die Durchbrechung eines solchen Nexus aus *Moral-Hazard* und *Bail-out* für die Zukunft war das Ziel der meisten Akteure des Reformdiskurses, konnte aber

letztlich nicht umgesetzt werden, obwohl die Übereinkunft auf einem breiten ökonomischen Konsens beruhte.

Eine zweite große Kontinuitätslinie konnte bei der sog. Strukturanpassungspolitik (SAP) des IMF beobachtet werden. Sie entsprach der detaillierten Umsetzung des *Washington Consensus* in Entwicklungs- und Schwellenländern und war höchst umstritten. Bis zum Jahr 2000 wurden sowohl diese wirtschaftspolitische Funktion des IMF als auch die als *Lender of Last Resort* (trotz Asienkrise und Reformdiskurs) weiter ausgebaut. Erst nach der Ablösung des amerikanischen Präsident Bill Clintons durch George W. Bush und dem (zufälligerweise) beinahe parallel dazu stattfindenden Wechsel an der Spitze des IMF (Horst Köhler löste Michel Camdessus ab), unterlag der Ausbau beider Funktionen leichten Veränderungen, ohne dass dabei jedoch weitergehende Reformen stattgefunden hätten. Zwar griff der IMF Reformansätze zur Reduzierung dieser Funktionen selbst auf, adaptierte sie allerdings letztlich in der Weise, dass seine alte Rolle fortgeschrieben werden konnte. So wurde beispielsweise die alte Strukturanpassungsfazilität unter dem Deckmantel der Armutsreduzierung weitergeführt.

Der Grund für diese Kontinuität lag in besonderen Machtkonstellationen zwischen den Akteuren im internationalen Finanzbereich, woraus sich auch die zentrale Fragestellung dieser Arbeit ableitet: Welche Kräfte standen hinter der *Washington Consensus*-Politik des IMF und wie erklärt sich der organisationelle Selbsterhalt in Anbetracht des globalen Reformdrucks? Meine These ist, dass die Fortschreibung des IMF und seiner Funktionen nicht aus sich selbst heraus erklärbar ist, sondern das Resultat hegemonialer Machtverhältnisse war. Zur Beantwortung der Frage und Überprüfung der These sind mehrere Schritte notwendig.

Zuerst wird der theoretisch-methodische Zugang durch eine Diskussion des Theoriefeldes der politologischen Subdisziplin der Internationalen Beziehungen erschlossen (Kapitel I). In der vorliegenden Arbeit wird eine Analyse des IMF vorgenommen, die sich auf die Hegemonietheorie von Antonio Gramsci und die Diskurstheorie von Michel Foucault stützt. Die Verknüpfung der beiden Ansätze verspricht einen wichtigen Erkenntnisgewinn, weil durch die Analyse der Diskurs-, Struktur- und Akteursebene in einem postpositivistischen Theorienverständnis solche Vorannahmen vermieden werden können, die sich als zentrale Schwächen des politologischen *Mainstream* entpuppten. Durch die Berücksichtigung poststrukturalistischer Multidimensionalität und Dezentralität der Machtverhältnisse kann die spezifisch hegemoniale Reproduktion des *Washington Consensus* und insofern die Kontinuität des IMF *en detail* nachvollzogen und analysiert werden. Auf der Suche nach Erkenntnissen, die für den eigenen kritisch-theoretischen Zugang fruchtbar ge-

macht werden können, werden zunächst zentrale Theorien der Internationalen Beziehungen, wie der (Neo-)Realismus, ideentheoretische, institutionalistische und regimetheoretische Ansätze im Hinblick auf ihre Aussagen zu Aspekten der Macht diskutiert. Die darauf aufbauende Integration institutionalistischer Überlegungen in einen akteurs- und diskursbasierten Ansatz versucht, der voluntaristischen Kritik an der neogramscianischen Allmacht einer weltmarktorientierten Kapitalfraktion zu begegnen.

Im zweiten Schritt werden die Veränderungen des historischen Kontexts des IMF sowie dessen entsprechende Reaktionen analysiert (Kapitel II). Bereits bei der Gründung des Fonds wurden Widersprüche zwischen den Hauptprotagonisten deutlich, wie sie im aktuellen Reformdiskurs wieder auftauchten. Mit Hinblick auf die institutionelle Dimension des Reformdiskurses wird des weiteren auf die Festschreibung der Machtasymmetrie zwischen Mitgliedsländern in der IMF-*Governance*-Struktur und die Hierarchie und Technokratie der Organisation eingegangen. Die Analyse der Krisenjahrzehnte der 1980er und 1990er Jahre dient der Herausarbeitung zunehmender Spannungen zwischen den Hauptakteuren des *Washington Consensus* (in erster Linie Finanzinstitute in den USA) und den Führungsgremien des IMF. Unter der Überfrachtung seines Mandats durch die Interessen der internationalen Kreditgeber und Investoren litt schließlich die Legitimität des Währungsfonds. Zudem zeitigten die Programme des IMF nicht die gewünschten Effekte in den jeweiligen Krisenländern, weshalb sie immer stärker als eine partikular motivierte Strukturpolitik ans Licht traten. Insbesondere die Regierungen Europas und der Entwicklungs- und Schwellenländer wandten sich gegen diese Politik, wodurch die Spannungen innerhalb des Fonds noch anstiegen. Mit der Asienkrise eskalierte dieses Spannungsverhältnis und manifestierte sich im besagten Reformdiskurs. Im Kontext dieser Entwicklungen werden nun die konkurrierenden Reformansätze aus ökonomieparadigmatischer Sicht gegenübergestellt und anhand des währungstheoretischen Konzepts der *Impossible Trinity* (historisch) systematisiert.

Die paradigmenorientierte Systematisierung der Reformansätze bildet die Basis für die Akteursanalyse, in der fünf Diskurskoalitionen definiert werden (Kapitel III). Ihnen lag jeweils ein spezifisches Verständnis von Ökonomie und insofern eine bestimmte Vorstellung vom IMF zugrunde, die sie in den Diskurs einbrachten. Es handelte sich um Koalitionen im weiteren Sinne, die auf verschiedenen Ebenen Einfluss auf den Diskurs zu nehmen vermochten. Durch die explizite Diskursdimension der Analyse wurde versucht, auf die Privilegierung einer bestimmten Akteursgruppe zu verzichten. Stattdessen werden zunächst ihre Posi-

tionen und strukturelle wie institutionelle Möglichkeiten der Einflussnahme identifiziert.

Erst mit der Analyse der tatsächlichen Umsetzung von Reformmaßnahmen werden in der Abgleichung der Reformansätze Schlüsse auf die Machtverhältnisse gezogen (Kapitel IV). Es gab eine große Übereinstimmung der Lernprozesse des IMF mit den Protagonisten des *Washington Consensus*. Sie gelten in Folge als hegemoniale Akteure in diesem *Policy*-Feld, wenngleich ihre Einflussmöglichkeiten mit den politischen Verhältnissen in den USA und anderen wichtigen Mitgliedsländern des IMF zeitweise variierten. Bei der Reformanalyse wird insofern auch der strategische Charakter einer multidimensionalen Einflussnahme der hegemonialen Kräfte sichtbar, deren Ziel die Fortschreibung des Status quo der 1990er Jahre war. Der IMF fungierte in diesem Kontext als ein Forum, das spezifische Reformvorschläge aufgriff und soweit umwandelte, bis sie mit den Vorgaben des *Washington Consensus* übereinstimmten. Insofern war der IMF eine Art Absorptionsplattform – selbst wenn er das nicht angestrebt hatte.

Das wurde besonders deutlich im Fall des internationalen Insolvenzrechts, das von Seiten der neuen Führung im IMF unter Horst Köhler als ein Reformansatz zur Überwindung des *Moral-Hazard-Bail-out*-Nexus lanciert wurde (Kapitel V). Es ging dem neuen Management dabei um die Reduzierung der Rolle des IMF als Kreditgeber letzter Instanz, indem der Privatsektor in die Krisenlösungen miteingebunden werden sollte. Dieser weitreichende Reformansatz wurde von den meisten Akteuren unterstützt, anfangs sogar vom US-Finanzminister, vor allem aber von den europäischen Regierungen und einem Großteil von Ökonomen unterschiedlicher Couleur. Der Reformansatz scheiterte jedoch am Widerstand der Netzwerke des *Washington Consensus*. Sie vermochten es, die zentralen Merkmale des Ansatzes so zu transformieren, dass der Status quo letzten Endes erfolgreich verteidigt werden konnte. Ihre besondere Machtposition ergab sich aus dem strategischen Ausnutzen institutioneller, struktureller und diskursiver Spielräume. Der spezifisch hegemoniale Charakter dieser Reproduktionsstrategien wird in Abgrenzung zu Erklärungsansätzen von *Mainstream*-Theorien der Internationalen Beziehungen im Fazit aufgegriffen und abschließend analysiert.

Der jüngste Reformdiskurs um die Zukunft des IMF wurde bislang noch nicht systematisch und aus einer kritischen Machtperspektive heraus aufgearbeitet. Insofern füllt die vorliegende Arbeit eine wichtige Forschungslücke. Es gibt zwar eine große Anzahl an Studien über den IMF, allerdings sind sie in den meisten Fällen aus einem ökonomischen, historischen oder *Mainstream*-Blickwinkel geschrieben (vgl. z.B. James 1996, 1998; Eichengreen 2000; Polak 1998; Riesenhuber 2001; White

2002). Eine neuere Anwendung des kritischen Machtbegriffs auf den IMF findet sich bei Ian Taylor (2004), der das *Good Governance*-Konzept des IMF aus einer gramscianischen Perspektive untersuchte. Morten Bøås und Desmond McNeill veröffentlichten eine kritische Einführung über multilaterale Institutionen, die auch gramscianische Einsichten hinsichtlich des IMF vermittelt (Bøås/McNeill 2003). Die beiden Autoren gaben ferner einen Sammelband über globale Institutionen und Entwicklung heraus, in dem eine Synthese aus realistischen und neogramscianischen Ansätzen versucht wird, die letztlich aber nicht überzeugt (Bøås/McNeill 2004). Den Versuch einer neo-gramscianischen Analyse der Weltbank unternahm Robert Wade, wenngleich er die Theorie weder angemessen entwickelt noch anwendet (Wade 2002). Eine kritische Analyse findet sich auch bei Richard Peet (2003), der neben der WTO und der Weltbank auch den IMF aus einem diskurs- und hegemonietheoretischen Blickwinkel analysiert. Insbesondere seine Erkenntnisse zur Entstehung der Netzwerke des *Washington Consensus* im Zuge der Verschuldungskrise in Lateinamerika in den 1980er Jahren sowie seine ausdifferenzierte Beschreibung dieser Netzwerke für die 1990er Jahre waren eine wichtige Grundlage für diese Arbeit. Allerdings wird der Hegemoniebegriff von Peet häufig in die Nähe eines reinen Dominanz- oder Herrschaftsverhältnisses gerückt, wodurch seine Arbeit in die sogenannte „voluntaristische Falle" gerät. Leslie Armijo (2002b) ging der Frage nach den Bedingungen des Reformdiskurses nach und kategorisierte aus einer entfernt diskurstheoretischen Perspektive dessen Akteure. Besonders aufschlussreich für die Zeit während der Asienkrise war das Buch von Paul Blustein (2001), das jedoch nicht aus einer hegemonietheoretischen, sondern aus einer investigativ-journalistischen Perspektive geschrieben ist.[1]

Blusteins Arbeit war auch eine wertvolle Fundstelle für Ansprechpartner und Experten bezüglich des Untersuchungsgegenstands dieser Arbeit, wenngleich sich die empirische Erschließung des IMF dennoch als schwierig herausstellte: Zwar machte es die neue Transparenz des Fonds (die selbst eine Reformmaßnahme war) möglich, über die IMF-Website auf wichtige Dokumente zuzugreifen, allerdings konnten beispielsweise keine internen Diskussionspapiere des Exekutivdirektoriums eingesehen werden. Auch wurde die qualitative Forschung in Form von Experteninterviews in Washington, New York, Berlin und Frankfurt nur durch die Nutzung persönlicher Beziehungen möglich. So konnte ich schließlich insgesamt 25 Interviews führen, die auf expliziten Wunsch

1 Er ist Journalist bei der *Washington Post* und arbeitete zuvor bei der Zeitschrift *Forbes* und dem *Wall Street Journal*.

der Experten anonym behandelt werden – der IMF ist ein verschwiegenes Terrain. In diesem Buch wird ausgeführt, warum das so ist.

I. Machtkonzepte in der internationalen Politik

Machtfragen sind ein offenes Forschungsfeld der Politikwissenschaft, was sich nicht zuletzt darin zeigt, dass es keine einheitliche Definition von Macht gibt.[1] Unter Macht wird *Leadership* verstanden, sie wird mit Autorität gleichgesetzt oder kann auch die Fähigkeit zur Herbeiführung von Konsens beschreiben. So wird der IMF zwar gemeinhin als mächtige internationale Organisation betrachtet, allerdings fängt bei der Frage, inwieweit der IMF selbst ein von Macht durchdrungener Raum ist, die theoretisch-definitorische Ungewissheit wieder an. Die Reform des IMF war ein hochgradig vermachteter Prozess, weshalb davon auszugehen ist, dass der IMF selbst eine Verdichtung von Kräfteverhältnissen im internationalen Raum darstellte. Aber wie bestimmten sich die Machtverhältnisse in diesem Reformprozess, wie wurden sie artikuliert und wie ist das Resultat der Nichtreformierbarkeit des Fonds zu erklären?

Ein erster Schritt zur Klärung dieser Fragen ist die Betrachtung und Diskussion der unterschiedlichen Ansätze zur Theoretisierung von Macht in den Internationalen Beziehungen: Hat eine Idee von sich aus Wirkmacht auf den Politikprozess, sind es dominante „objektive" Staatsinteressen, die ein Resultat determinieren, oder sind es Institutionen, die einen Entscheidungsprozess maßgeblich mitbestimmen? Insbesondere die Machttheorien des *Mainstreams* kreisen um diesen strukturalistisch geprägten Komplex aus Interessen, Ideen und Institutionen. Kritische Theorien fragen dagegen, wie partikulare Interessen (diskursiv) universalisiert und reproduziert werden, wobei einzelnen Akteursgruppen, die

1 Die in der Politikwissenschaft wohl prominenteste Machtdefinition stammt von Max Weber. Für ihn bezeichnet Macht „jede Chance, innerhalb einer sozialen Beziehung den eigenen Willen auch gegen Widerstreben durchzusetzen, gleichviel worauf diese Chance beruht" (1980: 28).

nicht-staatlicher Natur sein können, eine größere Rolle als beim *Mainstream* zugewiesen wird.

Die im folgenden Kapitel diskutierten Theorien der Internationalen Beziehungen geben unterschiedliche Antworten auf die Frage der Macht, deren Ursprung, Mechanismen und Wirkung im globalen Raum. In einem ersten Schritt werden der Realismus und der neoliberale Institutionalismus (Regimetheorie) vorgestellt. Diese beiden Theorien des politologischen *Mainstream* basieren auf rationalistischen Modellannahmen. Anschließend werden Ansätze vorgestellt, die mit ihrer Konzeption dynamischer Elemente von Macht über das rationalistische Modelltheorem hinausgehen (Konstruktivismus/kritische Theorien). Komplex wird diese Diskussion durch den beträchtlichen Theorienpluralismus, der in der unterschiedlichen Gewichtung von Interessen, Institutionen, Organisationen, Regimen (als kooperative Regelwerke), Ideen, Strukturen, Akteuren etc. begründet liegt. Unterschiedliche ontologische Setzungen und erkenntnistheoretische Überlegungen führten nicht nur zum „transatlantischen Graben“ in den Internationalen Beziehungen zwischen Regimetheorie/Realismus und Konstruktivismus/kritischer Theorien, sondern auch innerhalb einzelner Stränge zu unterschiedlichen Akzentuierungen (vgl. Jacobsen 2003).

Der Arbeit liegt ein kritisches Theorienverständnis zugrunde, wonach eine Theorie grundsätzlich abhängig von ihrem „konkreten historischen Kontext“ ist und stets einem „Zweck“ dient (Cox 1995: 31). In dieser Funktion sind Theorien eine „wichtige Form der symbolischen Welterschließung“ (Demirović 2004: 477). „Theory thus follows reality in the sense that it is shaped by the world of experience. But it also precedes the making of reality in that it orients the minds of those by who their actions reproduce or change that reality. Theory is always for someone and for some purpose.“ (Cox 1995: 31)

Da dies aber keine reine Theoriearbeit ist, soll der metatheoretische Diskurs so weit wie möglich ausgeblendet bleiben. Die folgende Theoriediskussion dient vielmehr der Ableitung des eigenen theoretischen Apparats für die Fragestellung in Bezug auf die IMF-Reformanalyse – und in dieser Funktion der Anleitung der Methodologie (vgl. Hettne 1995).

1. *Mainstream*-Theorien

1.1 Interessentheorie der hegemonialen Stabilität

Wenn von Macht die Rede ist, wird in den meisten Fällen vom „Akteur USA“ gesprochen, die als „Supermacht“ die internationale Politik maßgeblich bestimmen.[2] Die USA gelten einmal als *Primus inter pares* (*Leader*), ein andermal als Hegemon. Susan Strange, das *enfant terrible* der Politikwissenschaft, schrieb vor gut zwei Jahrzehnten über die Macht der USA, dass nichts passieren würde, wenn nicht die USA führe (Strange 1983: 179). Ein Jahrzehnt zuvor pries Charles Kindleberger die Stabilität, die von dieser Macht ausgeht und prägte den einflussreichen Satz: „For the world to be stablized, there has to be a stabilizer, one stabilizer.“ (Kindleberger 1973: 305) Das attestierte er der Sicherheitspolitik genauso wie der globalen Wirtschaftsstruktur.

Kindlebergers Theorie hegemonialer Stabilität ging davon aus, dass Regime von einem mächtigen Akteur geschaffen und aufrechterhalten werden. Wenn sich Machtverhältnisse aus- oder angleichen, wird das Regime geschwächt, was bis zu dessen Auflösung führt. Sein Hegemoniebegriff ist positiv besetzt, da der Hegemon durch seine privilegierte Stellung ein öffentliches Gut bereitstellt (wie etwa in Form eines stabilen Wechselkurssystems durch die Schaffung einer Ankerwährung im System von Bretton Woods). Dadurch, dass der Hegemon hier bestimmte internationale Funktionen und Verantwortungen übernimmt, unterscheidet sich der Begriff von reiner machtpolitischer Dominanz. Kindlebergers konkretes Untersuchungsfeld war die internationale Wirtschaftsinfrastruktur, die ein solches internationales öffentliches Gut darstellt, weshalb Staaten die Vorteile dieses Regimes für sich in Anspruch nehmen wollen, bzw. nicht davon ausgenommen werden können („impossibility of exclusion“). Das wiederum führt dazu, dass Akteure zu Trittbrettfahrern werden, wodurch nach Kindleberger die Notwendigkeit einer Hegemonialmacht begründet wird. Mit der Hegemonie des „stabilizers“ schwindet auch die Stabilität des Systems – deshalb war seine Befürchtung: „The danger we face is not too much power, but too little, not

2 Das wird gerade jenseits des Atlantiks durchaus positiv aufgefasst: Der US-Wissenschaftler Joseph Nye (1990) prägte in diesem Kontext den Begriff der „soft power“: Danach sei es gut, dass die USA ihre Macht auf „weiche“, d.h. nicht aggressive Art der Welt aufoktroyiere – gut für *alle* Beteiligten, weil es letztlich die globale Sicherheit erhöhe. Gleiches diagnostizierte David Lake für die globale Ökonomie: Die USA garantiere als „benevolente“ Führungsmacht die Existenz und Funktionsfähigkeit dieses öffentlichen Gutes und trage zudem den größten Teil der Kosten (Lake 1993: 467).

an excess of domination, but a superfluity of would-be free riders [...].“ (Kindleberger 1981: 253)

Darauf aufbauend schrieb Susan Strange in ihrer Analyse der modernen Finanzbeziehungen, dass eine Änderung der internationalen Verhältnisse nur in Washington ihren Ausgang nehmen könne: „Reform must start with a change of mind in Washington“ (Strange 1986: 170) – und in dieser Hinsicht war sie nicht besonders hoffnungsvoll.

Die strukturelle Macht der USA besteht nach Strange darin, die Spielregeln zu bestimmen *und* davon überdurchschnittlich zu profitieren. Diese Spielregeln beziehen sich auf die Bereiche Sicherheit, Finanzen, Produktion und Wissen. Die anderen Akteure (Staaten) haben lediglich „relationale Macht“, die sich an der von Robert Dahl entwickelten Machtdefinition orientiert: der Fähigkeit des Staates A, den Staat B zu etwas zu zwingen, was er ansonsten nicht getan hätte (Strange 1988: 24-25; vgl. Dahl 1976). Verschiebungen innerhalb dieses strukturellen Machtgefüges können nach Strange nur über die Wissensebene laufen, weshalb die Kontrolle über Wissen die Grundlage der Macht ist – dieser Ansatz legte den Grundstein für die „Internationale Politische Ökonomie“ (IPÖ) als Subdisziplin der Internationalen Beziehungen. Im Unterschied zu dieser ist Strange’s Ansatz allerdings im Kern realistisch.[3]

Im Realismus kommt die Vorstellung einer bestehenden, objektiven Wirklichkeit zum Ausdruck: Macht gilt hier als eine Basiseinheit, die quantitativ bestimmbar sein muss. Die traditionellen Machtindikatoren sind das Militärpotenzial, das Bruttosozialprodukt und die Größe der Bevölkerung eines Staates (vgl. Waltz 1979). Realisten und Neorealisten leben in einer anarchischen Welt, in der jeder gegen jeden kämpft, und der Sinn und Zweck eines Staates darin besteht, die eigene absolute Macht zu vergrößern.[4] Der Staat ist eigennützig und muss im anarchischen internationalen System handeln. Aus der relativen Position in diesem internationalen System leiten sich (exogen) das nationale (Sicherheits-)Interesse und die eigenen Ziele ab. Gewinnt der eine, verliert der andere: die internationalen Beziehungen sind ein Nullsummenspiel. Allerdings sind sich die Realisten gerade über die Zielsetzung des Machteinsatzes nicht einig. Dienen Machtpotenziale dazu, das Verhalten ande-

3 Susan Strange war ein „reuiger Advokat einer Zwangsversion der Theorie der hegemonialen Stabilität“ (Cohen 2000: 108; Übers.: CK). Bezeichnenderweise trug der anlässlich ihres Todes veröffentlichte Sammelband den Titel „Strange Power“ (Lawton et al. 2000).

4 Der Unterschied zwischen dem Neorealismus und Realismus liegt hauptsächlich im szientistischen Wissenschaftsideal, d.h. den analytisch-experimentellen Methoden, die den Naturwissenschaften entlehnt sind (vgl. Scherrer 1994: 304). Die Hauptvertreter des Neorealismus sind Stephen Krasner (1983), Robert Gilpin (1981) und Robert Keohane (1983; 1984).

rer Staaten zu bestimmen (im Sinne des behavioristischen Ansatzes von Dahl) oder eher Konfliktsituationen zu entscheiden oder aber dazu, die Strukturen der globalen politischen Ökonomie festzusetzen, wie die Theorie hegemonialer Stabilität meint?

Auch Stranges realistischer Ansatz war stark auf die Interessen der Staatsakteure ausgerichtet, die strukturell vorgegeben sind und durch eine „objektive" Machthierarchie im internationalen Staatensystem durchgesetzt werden. Andererseits sind nur wenige Realisten der Ansicht, dass Ideen (in Abgrenzung von Interessen) keine Rolle spielen. Die Frage lautet vielmehr, wie das Verhältnis zwischen Interessen und Ideen in einem *Policy*-Feld konstituiert ist.

1.2 Ideentheorie und strategisches Kausalwissen

Das rationalistische Ideenbild war zunächst das eines Meteoriten, der in die politische Arena fällt (vgl. Woods 1995). Ideen waren Interessen nachgelagert und die Beharrlichkeit von Ideen war wiederum der Machtposition des dahinter stehenden Staates geschuldet. Dieses Bild wurde im Zuge der „Ideendebatte" innerhalb des *Mainstream* revidiert (auch „Dritte Debatte" genannt), denn – wie Woods anführt – seien schließlich „very few ideas [...] very new" (ebd.: 168). So kann man Lapid zufolge eben nicht von einer „logic of discovery", wie sie Karl Popper konstatierte (1972), ausgehen (vgl. Lapid 1989).

Judith Goldstein und Robert Keohane formulierten daraufhin eine Ideentheorie, die davon ausgeht, dass Ideen den politischen Prozess und Ergebnisse maßgeblich beeinflussen. Ideen seien „beliefs held by individuals" (Goldstein/Keohane 1993: 3). Ideen beeinflussen den politischen Prozess, indem sie „road maps" bereitstellen, „that increase actors' clarity about goals or ends-means relationships, when they affect outcomes of strategic situations [...]" (ebd.). Die Macht der Ideen liegt darin begründet, Erklärungen über kausale Zusammenhänge in strategischen Situationen zu liefern.

Sie unterscheiden drei Arten von *Beliefs*: „world views" (Grundeinstellung/Weltanschauung), „principled beliefs" (Prinzipien) und „causal beliefs" (abgeleitetes oder Kausalwissen) (ebd.: 7). *World Views* definieren das Spektrum der Handlungsmöglichkeiten. Sie sind eingebettet in den Symbolismus einer Kultur und konstituieren Identitäten. Prinzipien sind Normen, die gut und böse, richtig und falsch, gerecht und ungerecht voneinander zu unterscheiden helfen. Sie vermitteln zwischen der Grundeinstellung und speziellen politischen Entscheidungen, sie übersetzen grundlegende Doktrinen in Handlungsanleitungen (ebd.: 9). Kausale Annahmen sind Wissen (*knowledge*) über Ursache-Wirkung-Be-

ziehungen, die ihre Gültigkeit vom Konsens anerkannter Eliten beziehen, „whether they be village elders or scientists at elite institutions" (ebd.: 10).[5]

Ideen beeinflussen nach Goldstein/Keohane den Politikprozess über drei „causal pathways" (ebd.: 8f.):

1. Als die bereits erwähnten „road maps", die es den politischen Akteuren ermöglichen, ihre Ziele in Abstimmung mit ihren Normen zu definieren.
2. Als Brennpunkte für den Zusammenschluss von Interessen und Akteuren in Situationen ohne ein „equilibrium".
3. Auf Dauer über die institutionelle Einbettung, wobei Institutionen als Wissenscontainer mit Geltungsmacht verstanden werden.

Insbesondere Kausalwissen impliziert die Strategie zur Erreichung eines konkreten politischen Ziels und hat seine größte Wirkung (Macht) in Situationen der Unsicherheit (vgl. Blyth 2002). Insofern werden politische Handlungen mal mehr und mal weniger von Ideen beeinflusst, denn primär handelt der politische Entscheidungsträger in rationalistischer Manier gemäß seinen Interessen – das trifft gerade auf Situationen zu, in denen mehrere mögliche Ideen zur Auswahl stehen: „[...] if many ideas are available for use, analysts should not assume that some instrinsic property of an idea explains its choice by policy makers. Choices of specific ideas may simply reflect the interests of actors." (Goldstein/Keohane 1993: 11) Die Ideentheorie konzentriert sich ausschließlich auf die politische Wirkung von Ideen und nicht auf deren Entstehungskontext (ebd.: 6).

Ein dritter theoretischer Ansatzpunkt für die Erklärung (der Wirkungsweisen) von Macht sind institutionelle Verstetigungsprozesse, durch welche Ideen und Interessen eine gewisse „institutionelle Ro-

5 Nach dieser Unterscheidung sind beispielsweise das keynesianische und das monetaristische Paradigma Grundeinstellungen, die Ansichten über das Funktionieren der Ökonomie beinhalten, und auf deren Basis Ziele definiert werden, die wiederum die Maßnahmen vorgeben, mit denen die Ziele erreicht werden: Die Prämisse des Keynesianismus ist Vollbeschäftigung, die des Monetarismus die Preisniveaustabilität. Für das Erreichen der beiden Ziele sind unterschiedliche Maßnahmen maßgeblich. Woods zufolge entspricht dem *Causal Belief* die Aussage, dass steigende Zinsen die Inflation absenken. Ein *Principled Belief* sei die progressive Besteuerung, und der *World View* zirkuliere um den Liberalisierungs- und Regulierungsgrad (vgl. Woods 1995: 162). John Ikenberry untersuchte die (keynesianische) geldtheoretische Bedeutung für die Nachkriegswirtschaft und zeigte auf wie Kausalwissen politische Entscheidungen beeinflusst (Ikenberry 1993).

bustheit“ (Hasenclever/Mayer/Rittberger 1996: 208) bewirken können und so Machtverhältnisse festschreiben.

1.3 Relative Autonomie bei Institutionentheorien

Institutionentheorien fragen, welchen Einfluss ein gegebenes Set politischer Institutionen auf ein Politikfeld hat (*Policy*-Dimension) und welche Effekte Institutionen auf die Handlungen und Einflusschancen politischer Akteure im Entscheidungsprozess haben (*Politics*-Dimension) (vgl. Kaiser 2001: 256). In den Institutionentheorien des *Mainstream* wird die Institution grundsätzlich als ein Handlungszusammenhang oder ein Ordnungsrahmen begriffen, der mehr oder weniger auf formalen Regeln basiert. Die jeweiligen Verregelungsgrade sind jedoch teilweise sehr unterschiedlich, was auch die Vielzahl der Institutionenansätze erklärt.[6]

Nach Douglas Norths Theorie des institutionellen Wandels („Neuer Institutionalismus“) sind institutionelle Regeln externe Einschränkungen zielgerichteter Entscheidungen von nutzenmaximierenden Akteuren. Institutionen sind allgemein die von Menschen erdachten Beschränkungen menschlicher Interaktion, weshalb institutioneller Wandel auch der Schlüssel zum Verständnis historischen Wandels ist (North 1992: 3). North konzipiert Institutionen als „regelgeleiteten Handlungszusammenhang“, der durch stabile Handlungserwartungen charakterisiert ist. Diese erfüllen ordnungsstiftende und unsicherheitsreduzierende Funktionen in ökonomischen Beziehungen (ebd.: 8). Institutionen haben nach North die Eigenschaft, Entscheidungen über die vorliegende Menge an Alternativen (Ideen) einzuschränken, woraus sich eine Pfadabhängigkeit ergibt. So bestimmt ein einmal eingeschlagener Entwicklungspfad die Richtung von Lernprozessen, sei es institutionell oder konkret in Organisationen (ebd.: 117).

Eine Kritik an North stellen March und Olsen in ihrer Arbeit dar, die mit dem „Neo-Institutionalismus“ (auch „soziologischer Institutionalis-

---

6 Unabhängig davon, ob Institutionen wie im Realismus als neutrale *Black-Box* (Objekt) oder wie im Neo-Institutionalismus als handelnder Akteur (Subjekt) aufgefasst werden, müssen sie vom Begriff der Organisation – gerade im Hinblick auf diese Arbeit – unterschieden werden. Die Begriffe Institution und Organisation werden im Sprachgebrauch wie auch in der Forschung oftmals synonym gebraucht. Die Institution ist in dieser Arbeit der immaterielle Rahmen, der Interaktionen zwischen Organisationen und Individuen strukturiert. Eine Organisation ist eine soziale Entität, die zweckgerichtet handelt, sie ist eine Machtstruktur und ein „Routinencontainer“ zur Überwindung von Koordinationsversagen zwischen Akteuren oder deren opportunistischem Verhalten (vgl. Boyer 2001: 87).

mus“ genannt) die Exogenität des institutionellen Wandels kritisieren (March/Olsen 1984; 1989). Politische Institutionen bilden nach ihrer Vorstellung einen von den gesellschaftlichen und wirtschaftlichen Verhältnissen relativ abgekoppelten Ordnungsrahmen, in dem Regeln, Werte und Normen festgeschrieben sind, bzw. reproduziert werden, die handlungsleitende Wirkung haben. Es gibt eine „relative autonomy of institutions and possibilities for inefficiencies in history and importance of symbolic action to an understanding of politics“ (March/Olson 1984: 734). Institutionen sind nicht die Materialisierung extern bestimmter Regeln, sie sind vielmehr eine Verstetigung von Handlungen, die sozial konstruierte und kulturell selbstverständliche Weltanschauungen und geteilte normative Vorstellungen von Angemessenheit beinhalten. Der Bestand und die Dauer von Institutionen basieren auf der Schaffung von Erwartungssicherheit bei allen Beteiligten. Die beiden Autoren orientieren sich am von Herbert Simon (1985) entwickelten Konzept der „bounded rationality“, das besagt, dass sich Akteure in Entscheidungssituationen angesichts oft erheblicher Informationsdefizite und Unsicherheiten über zukünftige Entwicklungen eher an bereits bewährten Handlungsmustern als an Maximierungsstrategien orientieren (deswegen ist ihr Ansatz auch eine Kritik am Utilitarismus der *Rational Choice*-Konzepte).[7] Institutionenwandel ist bei March/Olson von daher nicht intentional, sondern inkrementell als „tastende Anpassung an veränderte Bedingungen“ angelegt (Kaiser 2001: 260). Wandel wird als nachträgliche Rationalisierung einer zu einem zufälligen Zeitpunkt ausgewählten Lösungsalternative betrachtet.

Der „akteurszentrierte Institutionalismus“ von Fritz Scharpf modelliert politische Entscheidungskonstellationen als strategische Interaktionen mit Hilfe der Spieltheorie (Scharpf 1997; 2000a/b). Aus einer reziproken handlungs- und strukturtheoretischen Perspektive haben danach Institutionen eine gewisse Eigenidentität, die ihre Repräsentanten mitprägt, weshalb Scharpf die Dominanz nur eines handlungsleitenden Aspekts – etwa von Interessen im *Rational Choice*-Konzept oder von Normen bei March/Olson – für verkürzt hält und die Faktoren „Selbstbild“ und „Interaktionsstile“ prägt (Scharpf 1997: 63). Komplexe Handlungsorientierungen sind nach diesem Ansatz u.a. abhängig von der Perzeption der Handlungssituation; Akteurspräferenzen sind nicht gegeben, sondern variieren mit den sich verändernden Konstellationen (ebd.: 41).

7 Die mit begrenzter Rationalität ausgestatteten politischen Akteure orientieren sich bei multiplen Gleichgewichten in der Regel an historisch angelegten Lösungsmustern, was March/Olson als „garbage can“ bzw. John Ikenberry als „shadow of the past“ bezeichneten (Ikenberry 1988: 226).

Den Institutionentheorien gemein ist die Zuschreibung einer machtausübenden Funktion von Institutionen, auch wenn diese unterschiedliche Gründe und auch Effekte haben können. Mächtige Interessen und Ideen gerinnen in Institutionen und strukturieren auf diese Weise maßgeblich das Handeln der Akteure. Insofern sind Institutionen nicht als *Black-Box* zu betrachten, die (nach der Vorstellung des Realismus) keinerlei eigenständigen Einfluss auf eine *Policy* haben, sondern vielmehr als Akteure. In eine ähnliche Richtung geht der regimetheoretische Ansatz des neoliberalen Institutionalismus, der institutionelle „Stickyness" und Akteurshandeln zu erklären versucht (Krasner 1984: 234).

1.4 Regimemacht im neoliberalen Institutionalismus

Es gibt eine Reihe regimetheoretischer Ansätze, an dieser Stelle soll jedoch nur auf den zentralen Strang des „neoliberalen Institutionalismus" eingegangen werden (vgl. (Hasenclever/Mayer/Rittberger 1996).[8] Die neoliberale Regimetheorie ist eine Art Synthese aus Realismus und Liberalismus. Neoliberale Institutionalisten übernehmen zwar bestimmte realistische Grundannahmen (Staatsakteure, *Rational Choice*, Gefangenendilemma[9]), verzichten gleichzeitig aber nicht auf die liberalen Ein-

8 Hasenclever et al. (1996: 205ff.) unterscheiden regimetheoretische Stränge in interessenbasierte, machtbasierte und wissensbasierte Ansätze, die mit den drei Denkschulen innerhalb der Regimetheorie korrespondieren: Der Realismus konzentriert sich auf Machtverhältnisse, der Neoliberalismus baut auf der Analyse von Interessen auf, und der Kognitivismus zieht Wissensdynamiken, Kommunikation und Ideen in Betracht. Haggard/Simmons (1987) unterscheiden strukturalistische, spieltheoretische, funktionalistische und kognitivistische Regimetheoriestränge. Dabei korrespondieren Realismus mit Strukturalismus, Neoliberalismus mit Spieltheorie und mit Funktionalismus. Strukturalisten zeigen auf, wie internationale Bedingungen die Möglichkeiten für Kooperation festlegen. Strukturen determinieren Regierungshandeln, das selbst wiederum als geschlossen und rational betrachtet wird. Spieltheoretische Ansätze versuchen mittels Dilemmaspielen exogen determinierte Präferenzen zu hierarchisieren. Funktionalistische Theorien nehmen ebenfalls rationale Akteure an, bringen aber zusätzlich Marktimperfektionen, Transaktions- und Informationskosten, sowie die Rolle von Unsicherheit ins Spiel. Kognitivisten wiederum fokussieren auf intersubjektive Bedeutungsstrukturen, die Akteure in ein bindendes Verhältnis setzen. Die (entstehenden) Akteure können lernen und es gibt demnach kein gegebenes nationales Interesse und auch kein optimales Regime.

9 Dieses modelliert Situationen kollektiven Handelns, in welchen individuelle Rationalität zu (gesellschaftlich betrachtet) subopitmalen oder Paretoineffizienten Ergebnissen führt, wenn nicht Kooperation stattfindet. Ein Ergebnis ist dann Pareto-effizient, wenn es kein anderes Ergebnis gibt, das für alle beteiligten Akteure besser wäre.

sichten, dass Staaten gemeinsame Interessen über Kooperation verwirklichen können, und dass Institutionen diese Kooperation erleichtern.

Ausgangspunkt der Regimetheorie ist die Frage nach dem Wirkungsgrad internationaler Regime auf Staaten und deren Handeln (vgl. Rittberger 1993). Die zentrale Annahme ist, dass *Policy-outputs* Resultate bestimmter Regime sind und nicht alleine der Performanz bzw. Dominanz eines Staates geschuldet sind. Regime sind definiert als „implicit or explicit principles, norms, rules, and decision-making procedures around which actors' expectations converge in a given area of international relations" (Krasner 1985: 4). Ein solches Regime habe, so die These, eine Wirkung auf nationale Politik z.B. durch „reputational effects" (Keohane 1984: 94).

Die Stabilität und Gründung von Regimen hängt einerseits von Opportunitätskosten ab, zum anderen aber auch von der Existenz und Initiative eines Hegemons. Die Kosten zur Errichtung eines Regimes erklären auch die Stabilität und Dauer eines solchen, ebenso wie die Verteilung der Kosten und Ressourcen zwischen den Akteuren: „[...] the cost of creating regimes also helps explain their maintenance [...] In many situations, the expected utility of maintaining the present, suboptimal (albeit still beneficial) regime is greater than the utility of letting it die [...]." (Hasenclever et al. 1996: 187)

Der Kostenaspekt legt den Grad der Koordination und Kollaboration zwischen Staaten fest (vgl. Zürn 1995). Konflikte über Werte sind der Regimeformierung am wenigsten förderlich, während Verteilungsaspekte in der Regel im Zentrum entsprechender Prozesse stehen (vgl. Czempiel 1981). Die Elastizität, bzw. (Un-)Veränderbarkeit eines Regimes ist der Gradmesser für dessen Bedeutung für Staatshandeln und Kooperation.

Allerdings gibt es innerhalb der Regimetheorie keine einheitliche Erklärung für Wandel, was v.a. auf die relative Unschärfe des Regimebegriffs selbst zurückzuführen ist. Einmal bezeichnet ein internationales Regime eine spezielle Form internationaler Institutionen, ein anderes Mal wird ein Regime abstrakter aufgefasst, und es wird eher durch Organisationen gestützt (vgl. Hasenclever et al. 1996: 179). Es existiert ein breites Spektrum von sehr informellen und diffusen bis hin zu hochformalisierten Regimen (vgl. Jacobitz 1995). Formale Regime, die stark verregelt sind, gleichen nach der Definition von Robert Keohane Institutionen: „Regimes are institutions with explicit rules, agreed upon by governments, that pertain to particular sets of issues in international relations." (Keohane 1989: 4) Nach Hasenclever et al. (1996) ist Regimewandel eine Folge der Veränderung von Prinzipien und Normen. Ver-

schiebungen innerhalb eines Regimes sind die Konsequenz von modifizierten Regeln und Entscheidungsprozessen.

Die Stärke des neoliberalen Institutionalismus liegt nun darin, einen Ansatz für die Schaffung und Aufrechterhaltung internationaler Institutionen anzubieten (Martin/Simmons 1998). Allerdings ist die Rationalität der Opportunitätskosten fest in der neorealistischen Tradition verhaftet, so dass Institutionen ausschließlich von Nutzenkalkulationen einzelner Staaten abhängig sind (vgl. dazu die Neorealisten Mearsheimer 1995 und Grieco 1990). Eine Kritiklinie innerhalb des Konzepts des neoliberalen Institutionalismus richtet sich deshalb auch an die funktionalistische Ausrichtung des Keohaneschen Kontraktualismus, durch welche es allzu oft zu post hoc-Erklärungen kommt (vgl. Hasenclever et al. 1996: 195), wie z.B.: Institutionen erfüllen Funktionen und sind deshalb gegründet worden.

Wie bereits angedeutet, gibt es in der Regimetheorie Ansätze, die in kognitivistischer Weise über den Funktionalismus des Neoliberalismus hinaus gehen. Oran Young theoretisierte mit seinem Konzept des „institutional bargaining“ und dem „Schleier der Unsicherheit“ („veil of uncertainty“, Young 1989b) Akteurshandeln und Erwartungen. Unsicherheit, so Young, bewirke, dass Institutionen, sobald sie errichtet wurden, nur schwerlich veränderbar seien und führe dazu, dass für unterschiedliche Staaten ein gemeinsames institutionelles Arrangement akzeptabel werde. Der Erfolg bzw. Misserfolg institutionellen Wandels ist abhängig von der Erwartung exogener Schocks, oder von den Grenzen eines Wissensbestands in einem Gebiet. Young zufolge beeinflussen dabei sogenannte „intellectual leaders“ mit der Macht der Ideen „the way in which participants in institutional bargaining understand the issues at stake and to orient their thinking about options available“ (Young 1991: 288). Mit dieser Vorstellung vollzog Young bereits einen wichtigen Schritt in Richtung des Konstruktivismus, denn er definiert Institutionen als „social practices“, durch welche Rollen und Regeln festgeschrieben werden (Young 1989a: 32). Sein „reflexiver Ansatz“ betont den Einfluss von (Inter-)Subjektivität und gesellschaftlichen Praxen auf politische (Institutionalisierungs-)Prozesse. Diese konstruktivistischen Einsichten werden im Folgenden mit einer Kritik am *Mainstream* aufgegriffen.

1.5 Konstruktivistische Erweiterung des Realismus

Konstruktivistische Arbeiten formulieren eine für die hegemonietheoretische Herangehensweise dieser Arbeit wichtige Kritik an den bisher dargestellten interessen-, ideen- und institutionenbasierten Ansätzen des

Mainstream.[10] Diese Kritik richtet sich in erster Linie an dessen methodologischen Individualismus, exogene Interessenkonstitution und instrumentalistisches Institutionenverständnis. Ihr Fokus ist die endogene Interessenformierung im Kontext strategischer Interaktionen, weshalb sich konstruktivistische Ansätze auch vom Staatsbegriff des Neorealismus distanzieren. Es gibt, so die Kernthese im Gegenzug, keine vorgegebenen Interessen oder Identitäten, sie sind vielmehr Resultat gesellschaftlicher Interaktion. Interessen und Identitäten, aber auch Ideen, Normen und Institutionen stehen in einem gegenseitigen Bedingungsverhältnis.[11] Mit der Betonung der gesellschaftlichen Konstituierung von Interessen und Identitäten geht die Ablehnung der Annahme von rational handelnden, nutzenmaximierenden Individuen einher (vgl. Scherrer 1994: 313).

Das ist auch der Ausgangspunkt der *Mainstream*-Kritik von Alexander Wendt, dem Hauptvertreter des Konstruktivismus: Der *Mainstream* übernehme mit dem methodologischen Individualismus den logischen und konzeptionellen Apparat der mikroökonomischen Theorie (Wendt 1987: 341). Insofern vernachlässige er die Entstehungsprozesse von Machtverhältnissen innerhalb eines Staates und zwischen Staaten. Die spieltheoretischen Varianten des Neorealismus seien durch einen situationsbezogenen Determinismus charakterisiert, also ein Handlungsmodell, in welchem rationales Verhalten strukturell vorgegeben ist. Es muss aber nach Wendt eine andere Vorstellung von Struktur entwickelt werden: „[…] a theoretical reorientation will require a non-individualist and non-empiricist understanding of system structures and structural analysis, an understanding of structure as something more than a distribution of capabilities.“ (1987: 344)

Ein kollektives Verständnis vom Selbst und von Anderen entsteht im Konstruktivismus durch wiederholte Kooperation, weshalb auch regelbasierte Kooperation, die ursprünglich von egoistischen Akteuren

10 Der Begriff des Konstruktivismus umfasst – gerade im angelsächsischen Gebrauch – eine ganze Reihe von theoretischen Ansätzen, u.a. auch kritische Theorien. Als eine solche Überkategorie geht es dem Konstruktivismus um die Historisierung der Internationalen Politischen Ökonomie und um die Kritik am rationalistischen Wissenschaftsverständnis. In dieser Arbeit wird zwischen dem konventionellen Konstruktivismus und kritischen Theorien unterschieden.

11 Friedrich Kratochwil und John Ruggie betonen die „intersubjective meanings of international institutional activity“ (Kratochwil/Ruggie 1986: 765), und dass sich Individuen, Organisationen und Staaten im Kontext umfassender Institutionen entwickeln. Institutionen spiegeln dabei nicht die Präferenzen und Machtverhältnisse ihrer einzelnen Teile wider; die Institutionen selbst formen diese Präferenzen und Machtverhältnisse. Institutionen und Subjekte sind insofern gegenseitig konstitutiv.

ins Leben gerufen wurde, graduell dazu führe, dass die ehemals egoistischen Akteure ihr Selbstverständnis ändern (Wendt 1994: 390). Dieser Entstehungsprozess kollektiver Identitäten verstärke die Bereitschaft zur Kooperation, und zwar auch dann, wenn diese von der dominanten Strategie eines nutzenmaximierenden Akteurs abweicht. Insgesamt könne dieses Spiel aus Kooperation und Identitätsformierung einen „positive echo effect" haben, der unter der Annahme, dass Strukturen und Identitäten auf lange Sicht kompatibel sein müssen, zu struktureller Transformation führen kann (ebd.: 391ff.). Deshalb kann (Mikro-)Verhalten auch (Makro-)Strukturen verändern. In diesem Kontext wird auch von Lernprozessen ausgegangen, durch die Staaten (anders als nach dem realistischen Nullsummen-Theorem) an absoluten und nicht nur relativen Gewinnen interessiert sind (ebd.: 393).

Macht ist im Konstruktivismus ein sehr viel heterogenerer, komplexerer und dynamischerer Prozess als dies insbesondere beim Realismus der Fall ist. Allerdings, und das ist ein zentraler Ansatzpunkt für die weiterführende Kritik, setzt gerade Wendts Argument vom Lernprozess voraus, „dass Identität und Interessen eines Staates durch die Interaktion mit anderen Staaten geformt werden und nicht durch innergesellschaftliche Prozesse, die vom jeweiligen Verhalten eines anderen Staates weitgehend unabhängig sind" (Scherrer 1994: 313). Somit bieten solche kognitivistischen Überlegungen, die betonen, dass die Wahrnehmung von Interessen und die Relevanz von Machtverhältnissen vom kausalen und sozialen Wissen der Akteure abhängig sind, zwar durchaus einen offeneren Zugang. Sie verharren aber letztendlich in einem realistischen Staatsbegriff, wenn sie für die Interessen- und Identitätsbildung des Staates nicht den innergesellschaftlichen Prozess in Betracht ziehen. Kritische Theorien der Internationalen Beziehungen setzen u.a. an diesem Aspekt an und entwickeln einen poststrukturalistischen Ansatz der Machtanalyse, der eng mit dem materialistischen Hegemoniebegriff von Antonio Gramsci und dem Diskursbegriff von Michel Foucault verbunden ist. Beide Begriffe leiten die vorliegende Analyse der Machtverhältnisse der IMF-Reform an.

2. Kritische Theorien

Zu den kritischen Theorien zählen die Frankfurter Schule, der (Neo-) Gramscianismus und die Diskurstheorie Foucaults (vgl. Jacobsen 2003). Ein wesentlicher Unterschied der kritischen Theorien zum eben dargestellten Konstruktivismus liegt darin, dass dieser annimmt, Strukturen seien primär determiniert durch geteilte Ideen, aber nicht durch materiel-

le Kräfte. Kritische Theoretiker betrachten Ideen und materielle Kräfteverhältnisse in einem kontextuellen Bedingungsverhältnis, wenngleich der Satz gilt: „Because you put something in context does not mean you are being critical, but if you are critical, you will put something into context.“ (Jacobsen 2003: 58)

Die kritischen Theorien der Internationalen Beziehungen und die bisher besprochenen „Problemlösungstheorien“ des *Mainstream* stehen sich in einem scheinbar unversöhnlichen Paradigmenstreit gegenüber (Cox 1986: 208): Kritische Theorien untersuchen diskursive Formationen, die Wissen bedingen. Dabei geht es um das Verhältnis von Diskurs und Struktur und darum, aufzuzeigen, wie repressive Interessen in scheinbar neutralen Formationen versteckt sind. Auf diese Weise zielen diese Ansätze gerade auf die „fundamentale Infragestellung des am Status quo orientierten neorealistischen Paradigmas“ ab (Scherrer 1994: 303).[12] Im Folgenden werden die multiplen Ebenen einer kritischen Machttheorie und -analyse in ein materialistisches Verhältnis gebracht.

2.1 Multidimensionalität der Macht

In der Multidimensionalität von Macht liegt der zentrale Unterschied zum theoretischen *Mainstream*. Im Gramscianismus gibt es das Bewusstsein für die materielle Natur von Ideologie/Ideen und für deren Wirkungskraft in Staatsapparaten (vgl. Mouffe 1987: 223). Nach Gramsci sind Ideen und materielle Bedingungen aneinander gebunden und üben gegenseitigen Einfluss aufeinander aus. Der theoretische *Mainstream* erkennt lediglich die Macht von Ideen in der Weise an, dass sie Akteure beeinträchtigen, indem sie das Verhältnis der Akteursinteressen zu den Umständen beeinflussen. Ideen aber können auch Veränderungen des Kontextes bewirken, der selbst wiederum intellektuelle wie auch institutionelle Schranken und Grade an Durchlässigkeit hat. In Krisenzeiten kann sogar der gesamte Kontext zur Disposition stehen (vgl. Jacobsen 2003: 49). Die Aufgabe muss darin bestehen, den Zusammenhang von Ideen und (materiellen) Interessen zu erfassen, ohne (a) zu dichotomisieren oder (b) zu fetischisieren.

Das theoretische Werkzeug für eine Machtanalyse muss der Komplexität der entstehenden Weltordnung soweit wie möglich gerecht werden, und dafür sollte die Konzeptualisierung die gesellschaftlichen Kräfte von Ideen (Ideologien, Ethik, Intersubjektivität), Institutionen (Staat,

12 Die Kritik richtet sich darauf, dass der *Mainstream* primär der „Bewahrung der bestehenden Weltwirtschafts*ordnung* verpflichtet“ ist, er „reflektiert und reproduziert [...] bestehende Machtverhältnisse und Interessen“ (Scherrer 1994: 303.).

Markt, internationale Organisationen) sowie materielle Aspekte des gesellschaftlichen Lebens berücksichtigen (vgl. Cox 1987). Nach Gill und Cox besteht eine Ordnung aus einem relativ dauerhaften Muster von Ideen, Institutionen und materiellen Kräften, die historische Strukturen bilden, und kann über eine Gesellschaftsform zeitlich und räumlich hinausgehen (Gill 1995: 68f.; Cox 1987). Menschliches Handeln kann diese Strukturen jedoch verändern. Ihr Handlungsfeld ist der Diskurs, wie ihn Foucault in Relation zur Macht brachte. Dabei ist bereits im Wissensprozess Macht vorhanden, die sich in Staatsapparaten verfestigt, aber nicht alleine aus deren Entscheidungsbefugnis herrührt. Die Diskursdimension ergänzt den akteurszentrierten Zugang Gramscis durch den Einbezug der (sprachlichen) Konstruktion dessen, was letztlich als Krise des globalen Finanzsystems bzw. als Krise des *Washington Consensus* als allgemeingültiges Entwicklungsmuster für Entwicklungs- und Schwellenländer wahrgenommen wurde. Erst die diskursive Herstellung finanzsystemischer Aporien ermöglichte die Infragestellung des Status quo in Gestalt der *Washington Consensus*-Politik des IMF und somit der Existenz des Fonds selbst.[13]

Nach diesen Vorstellungen bestimmen in einer Mehrebenenmatrix materielle Interessen die Natur und das Verhalten von Institutionen (Eigentumsverhältnisse beeinflussen Politik). Materielle Interessen beeinflussen ferner Ideen, also das Ergebnis, auf das man sich einigt. Die Idee, die überhaupt in den möglichen Auswahlkreis zugelassen wird, wird maßgeblich von den Interessen mächtiger Akteure bestimmt. Diese Akteure sind nicht bzw. müssen nicht nicht-staatlicher Natur sein, bedürfen aber letztendlich der staatlichen Form.[14] Um die Dynamik dieser Prozesse zu erfassen, werden mächtige Akteure nicht als eine homogene Gruppe begriffen; ihnen werden unterschiedliche Interessen zugestanden, die im historischen Verlauf zu unterschiedlichen Interessenkonstellationen führen. Ferner werden Institutionen von Normen beeinflusst (Normen als „verhärteter Ideenkomplex"), insofern Vorstellungen vom *Common Good*, sowie bürokratische Rationalität, Trägheit und Eigen-

---

13 Die Diskurstheorie Foucaults und deren theoretische und methodologische Komplementarität wird in Anschluss an dieses Kapitel ausführlicher dargestellt.

14 Peter Hall (1989) demonstrierte in seiner Studie über den Keynesianismus, wie Ideen Koalitionenformierungen und -bildungen beeinflussen und wie politisch-administrative Prozesse die Auswahl von ökonomischen Ideen bestimmen. Von Bedeutung ist nicht die Überzeugungskraft einer Idee in einem bestimmten Kontext, sondern vielmehr, ob die Idee die Interessen von Eliten mit den institutionellen Prozessen des Staates in Einklang bringt, so dass eine Koalition entstehen kann, welche schließlich die resultierende Agenda umsetzt.

ständigkeit, „Objektivität", „Neutralität" etc. die Arbeitsweise und Organisation von Institutionen prägen. Und Normen beeinflussen wiederum Ideen, sind gleichzeitig aber Ausdruck hegemonialer Verhältnisse, bzw. eines solchen Projekts. Sowohl bürokratische wie auch akademische Normen bestimmen, welche Ideen überhaupt entstehen und welche Form sie annehmen (vgl. Bøås/McNeill 2004).

Insofern hinterfragt die kritische Analyse die materielle Basis einer Idee, die soziale Konstruktion von Wirklichkeit, die Rolle von Akteuren und Elitenmanipulation. Das sind die Kernaspekte der Hegemonietheorie Antonio Gramscis, der für diese Zusammenhänge einen eigenen Begriffsapparat entwickelt hat. Im folgenden Abschnitt wird dieser Begriffskanon vorgestellt, und in einem zweiten Schritt wird er mit Rekurs auf neo-gramscianische Arbeiten auf die internationale Ebene übertragen.

2.2 Grundbegriffe der Hegemonietheorie

Nach Gramscis Überlegungen gibt es keine Verselbständigung struktureller Zwänge gegenüber den Individuen, vielmehr sind alle sozialen Verhältnisse durch Handeln verstetigte Strukturen, die veränderbar sind (vgl. Demirović/Krebs/Sablowski 1992: 147f.). Gramscis Ansatz besteht insofern in einer grundlegenden Herausforderung an die Dichotomien von ökonomischem Inhalt und ideologischer Form (Basis/Überbau), Subjektivität und ökonomischer Struktur sowie strukturellen Grenzen und kollektivem Handeln. Es gibt bei Gramsci eine Reihe zentraler Begriffe, die durch ihn eine neue oder andersartige Bedeutung bekamen und analytisch sehr wertvoll sind: die Zivilgesellschaft und die politische Gesellschaft (der erweiterte Staat), die Hegemonie (in Abgrenzung von Herrschaft), der (organische) Intellektuelle, der historische Block und die passive Revolution. Zentral bei Gramsci ist der Begriff der Hegemonie, der einen Zustand oder auch zunächst einen Prozess beschreibt, in dem partikulare Interessen einer Elite gesellschaftlich (und staatlich) so verankert werden, dass sie als Allgemeininteresse verstanden werden und eine Machtasymmetrie konsensual verstetigen. Die grundlegende Ebene der Machtformierung und -absicherung liegt dabei in der Zivilgesellschaft begründet. Es bedarf zu ihrer Festschreibung aber auch der politischen (staatlichen) Ebene als Katalysator und institutionellen Rahmen – in der Gesamtheit liegt in einem solchen „erweiterten Staat" die gramscianische Hegemonie gemäß der Formel „Konsens gepanzert mit Zwang" begründet. Im Falle einer wirkungsvollen Einbindung subalterner Kräfte in dieses System spricht Gramsci von einem „historischen Block". Die dafür maßgeblichen Akteure sind „organische Intellektuel-

le", die Diskurse prägen, Fachdiskurse „übersetzen" und in die Öffentlichkeit transportieren. Bei reproduktiven Modifikationen innerhalb eines solchen Blocks wird von einer „passiven Revolution" gesprochen: Trotz Veränderungen an der ökonomischen Struktur eines Landes wird die gesellschaftliche Verteilung des Profits nicht angetastet. Nun soll kurz auf die einzelnen Begriffe sowie auf Kritikpunkte, die an diesen festgemacht werden, eingegangen werden.

Zivile und *politische Gesellschaft:* Zivilgesellschaft und Staat stellen bei Gramsci in erster Linie in methodologischer Hinsicht eigene Kategorien dar – in der gesellschaftlichen Praxis bilden sie eine untrennbare Einheit (vgl. Gramsci, Gefängnishefte: 1566f.). Seine prägnante Formel lautete: „Staat = politische Gesellschaft + Zivilgesellschaft, das heißt Hegemonie, gepanzert mit Zwang." (Ebd.: 783) Die Zivilgesellschaft umfasst private Organismen, die politische Gesellschaft oder der Staat korrespondiert direkt mit Herrschaft. Die politische Gesellschaft im weiteren Sinne ist die

> „Gesamtheit der institutionalisierten politischen, juristischen und militärischen Machtstrukturen und -instrumente einer herrschenden Klasse. [...] Zivilgesellschaft hingegen umfasst [...] den nichtstaatlichen Bereich der Gesellschaft, also die gesellschaftlichen Institutionen und Organisationen, die sozialen und kulturellen Beziehungen und Aktivitäten der Menschen, den geistigen, ideologischen, religiösen Überbau der Gesellschaft." (Neubert 2001: 61)

Gramscis Zivilgesellschaft schließt nicht die ökonomische Struktur mit ein, wie Augelli/Murphy (1988: 129f.) betonen. Sie umfasst alle möglichen Zusammenschlüsse und stellt das Übergangsmoment von der ökonomischen Struktur zur politischen Gesellschaft dar („the social realm in which mere corporate interests [...] can be transformed into broader, more universal, political aspirations" [ebd.: 129]). Während die politische Gesellschaft mehr oder weniger homogen ist (Interessen, Ideen etc. aufgrund von Institutionalisierung), sind subalterne Klassen oder Gruppen notwendigerweise heterogen, denn erst in der „Staatswerdung" können sie sich vereinheitlichen. Die Zivilgesellschaft ist der „umfassende Komplex von Institutionen", wo sich Widersprüche und Projekte formieren und formuliert werden, zielgerichtet auf die Etablierung eines umfassenden Konsenses (Demirović 1997: 149f.). Der Staatsbegriff wird dementsprechend geöffnet, wie der Begründer des Neo-Gramscianismus, Robert Cox, ausführt:

> „When the administrative, executive and coercive apparatus of government was in effect constrained by the hegemony of the leading class of a whole social formation, it became meaningless to limit the definition of the state to tho-

se elements of government. To be meaningful, the notion of the state would also have to include the underpinnings of the political structure in civil society.“ (Cox 1993: 51)

Ob und inwieweit die gramscianische Zivilgesellschaft die Umkehr des Marx’schen Verständnisses von Basis und Überbau darstellt, ist derweil umstritten. Die spezifische Rückbindung der gesellschaftlichen Identitätsformierung an die Zivilgesellschaft wird teilweise als ein solcher Schritt gewertet (vgl. Germain/Kenny 1998: 9). Im wissenschaftlichen Gramsci-Diskurs wird dies oftmals als voluntaristisches Moment der Theorie kritisiert: Der Gramscianismus übersehe die kapitalistischen Strukturzwänge und überschätze die Handlungsfähigkeit der Subjekte, bzw. unterschätze den reproduktiven Automatismus des Kapitalismus. Christoph Scherrer schlägt die praktikable Lösung vor, auf eine „Analyse der Wirkungszusammenhänge ‚ökonomischer Gesetze‘ nicht [zu] verzichten“, er betont aber mit Rekurs auf Laclau/Mouffe, dass „diese ‚Gesetze‘ von den Akteuren vollzogen werden müssen und Kollektivakteure auf sie Einfluss nehmen können“ (Scherrer 1999: 31f.; vgl. zur Diskussion dieser Kritik ebd.: 23f.).

Gramsci unterscheidet die Begriffe *Herrschaft* und *Hegemonie:* Herrschaft ist bei Gramsci in der politischen, Hegemonie hingegen in der Zivilgesellschaft angesiedelt und mit „Führen“ verbunden. Herrschaft, will sie stabil sein, muss sich auf Hegemonie stützen (eben der „Konsens gepanzert mit Zwang“). Mit Herrschaft beschreibt Gramsci die gewaltsame „Ausschaltung“ gegnerischer Gruppen, während er mit Hegemonie die „intellektuelle und moralische Führung“ einer Gruppe bezeichnet, die sie bereits vor Übernahme der Regierungsmacht inne haben muss – „danach, wenn sie die Macht ausübt und auch fest in Händen hält, wird sie herrschend, muss aber weiterhin auch ‚führend‘ [sprich hegemonial] bleiben“ (Gramsci, Gefängnishefte: 1947). Die Basis des Staates verschiebt sich durch die Emanzipation der Zivilgesellschaft.

Hegemonie gründet sich neben materiellen Mitteln auf den politischen, kulturellen und moralischen Konsens, in den auch subalterne Klassen oder Gruppen eingebunden sind – das ist der „aktive Konsens der Regierten“ (Gramsci, Gefängnishefte: 1726); „A class with ‚hegemony‘ has convinced subordinate classes that the conditions needed to maintain the dominant class in power are ethical and wise.“ (Augelli/Murphy 1988: 120) Die Zivilgesellschaft ist das Terrain, auf dem der Kampf um Hegemonie ausgetragen wird und sich verfestigt. Hegemonie ist also nicht, wie im üblichen Sprachgebrauch des Begriffs, die Dominanz einer Klasse oder Gruppe über andere, sondern sie umfasst das gesamte Gefüge des Gesellschaftssystems, die Institutionen, Organisatio-

nen und Diskurse. Diese sind nicht homogen und friktionsfrei, sondern von Konkurrenz, Interessengegensätzen und Widersprüchen durchdrungen. Hegemonie im gramscianischen Sinne muss daher kontinuierlich reproduziert werden, es gibt keinen Automatismus für den funktionalen Zusammenhalt eines hegemonialen Verhältnisses – Hegemonie hat stets Projektcharakter und gerät deshalb auch in Krisen (vgl. Haug 2004; Bieling/Deppe 1996; Sablowski 1994; Borg 2001). Eine solche Krise tritt entweder ein,

> „weil die führende Klasse in irgendeiner großen politischen Unternehmung gescheitert ist, für die sie den Konsens der großen Massen mit Gewalt gefordert oder durchgesetzt hat [...] oder weil breite Massen [...] urplötzlich von der politischen Passivität zu einer gewissen Aktivität übergegangen sind und Forderungen stellen, die in ihrer unorganischen Komplexität eine Revolution darstellen. Man spricht von ‚Autoritätskrise', und das eben ist die Hegemoniekrise oder die Krise des Staates in seiner Gesamtheit." (Gramsci, Gefängnishefte: 1577f.)

Hegemonie bei Gramsci ist ein dialektischer, anti-ökonomistischer Integrationsbegriff, der die Sphären der Ökonomie, Politik, Ideologie, das Alltagsleben, die Massenkultur, den *common sense* und das institutionelle Gefüge verbindet, weil er darauf abzielt, die Totalität eines dynamischen Herrschaftsverhältnisses zu erfassen. Der Begriff ist dialektisch zu verstehen, weil er „Aufstieg, Etablierung und Niedergang eines Herrschaftsverhältnisses erfasst", und anti-ökonomistisch, weil er Stabilität und Kontinuität auch in Krisen erklärt (Jacobitz 1991: 10).

Historischer Block und die Rolle der *Intellektuellen:* Der historische Block bei Gramsci umschreibt das „Verhältnis zwischen Intellektuellen und Volk-Nation, zwischen Führenden und Geführten, zwischen Regierenden und Regierten durch einen organischen Zusammenhalt" (Gramsci, Gefängnishefte: 1490). Den Herrschenden muss es dabei gelingen, möglichst viele an der Herrschaft nicht beteiligte, d.h. ‚subalterne' Gruppen, ideologisch an sich zu binden, denn nur so kann die konsensuale Hegemonie einer Klasse dauerhaft hergestellt und stabilisiert werden. Um die hegemoniale Einbindung zu erreichen, braucht es der Mitwirkung der Intellektuellen, die eine zentrale Rolle in Gramscis Theorie haben: „Jede gesellschaftliche Gruppe schafft sich, während sie auf dem originären Boden einer wesentlichen Funktion in der Welt der ökonomischen entsteht, zugleich organisch eine oder mehrere Schichten von Intellektuellen, die ihr Homogenität und Bewußtsein der eigenen Funktion nicht nur im ökonomischen, sondern auch im gesellschaftlichen und politischen Bereich geben." (Ebd.: 1497) Die zentrale Aufgabe der organi-

schen Intellektuellen besteht in der Herrschaftserlangung, -absicherung und -legitimierung einer Gruppe, d.h. in der Universalisierung des hegemonialen Projekts. Allerdings sieht er diese Intellektuellen eher in einer passiven Rolle, indem er sie als „Gehilfen der herrschenden Gruppe“ (ebd.: 1502) betrachtet.[15] Sie sind ein verbindendes und organisierendes Element zwischen Herrschenden und Beherrschten. Jede Klasse hat ihre eigenen Intellektuellen, allerdings üben die Intellektuellen der „historisch progressiven Klasse [...] eine solche Anziehungskraft aus, dass sie sich letztlich die Intellektuellen der anderen Klassen unterordnen“ (Gramsci nach Haug 2004: 14).[16] Das nennt Gramsci „Transformismus“: Abweichende Intellektuelle werden „molekulär übernommen“ (vgl. ebd.).

Gramscis Begriff der *passiven Revolution* steht der hegemonialen Transformation gegenüber. Gramsci beschreibt mit der passiven Revolution die Fähigkeit der hegemonialen Gruppe, das System so zu verändern, dass ihre eigene Herrschaft nicht angetastet wird und zwar in der Art, dass „mehr oder weniger tiefe Veränderungen in der ökonomischen Struktur des Landes eingeführt würden [...] ohne deshalb die individuelle und gruppenmäßige Aneignung des Profits anzutasten [...]“ (Gramsci, Gefängnishefte: 1243). Die passive Revolution steht in den aktuellen von Gramsci inspirierten Arbeiten oftmals im Vordergrund, da eine hegemoniale Transformation gegenwärtig nicht identifizierbar ist (national wie international); Verschiebungen bewegen sich stets im bürgerlichen Kontext. Das Konzept der passiven Revolution ist das Gegenstück zum Hegemoniekonzept, da es die Bedingungen einer nicht-hegemonialen Gesellschaft beschreibt – eine in der keine dominante Klasse eine Hegemonie im Sinne von Gramsci erlangen konnte (vgl. Buci-Glucksmann 1981: 60ff.).

---

15 So wird zum Beispiel der neoliberale Institutionalist, Robert Keohane, von vielen Neo-Gramscianern als organischer Intellektueller der US-Hegemonie betrachtet (Scherrer 1994; Gill 1990). Und auch Susan Strange war der Auffassung, dass der Aufstieg der Regimetheorie untrennbar verbunden ist mit dem Versuch der USA, die internationale Ordnung aufrecht zu erhalten, trotz des Niedergangs der US-Hegemonie in den 1970er und 1980er Jahren (Strange 1995: 159f. sowie 2002; eine Gegenposition vertritt Verbeek 2000: 144ff.).

16 Mit „historisch progressiv“ meint Gramsci die „geschichtliche Produktivität“ einer Klasse, „d.h. der von ihr getragenen Expansivität eines konkreten politisch-ökonomischen Regimes, dank dessen sie ‚die ganze Gesellschaft vorantreibt, indem sie nicht nur den existenziellen Erfordernissen nachkommt, sondern ihre Führungskräfte durch eine fortwährende Inbesitznahme neuer industriell-produktiver Tätigkeitsbereiche erweitert‘ und so die glaubhafte Erwartung individueller ‚Lebensperspektiven‘ speist“ (Haug 2004: 14f.).

Die Begriffe in Gramscis Theoriegebäude sind primär auf den Nationalstaats ausgerichtet. Die internationale Ebene findet bei Gramsci zwar Erwähnung, wird aber nicht systematisch untersucht. Zum Beispiel beschrieb er die Arbeiterklasse als die „internationale Klasse“, wenngleich die Wurzeln einer Klasse stets national begründet liegen:

> „Do international relations precede or follow (logically) fundamental social relations? There can be no doubt that they follow. Any organic innovation in the social structure, through its technical-military expressions, modifies organically absolute and relative relations in the international field too.“ (Gramsci 1971: 176, zit. n. Cox 1993: 58)

Die IMF-Reform ist ein vorwiegend international strukturiertes Untersuchungsfeld, weshalb im Folgenden auf diejenigen Arbeiten eingegangen werden sollen, die Gramscis Begriffe und theoretische Überlegungen auf die internationale Ebene übertragen haben. Diese Beiträge, inspiriert und angeleitet durch die Pionierarbeiten von Robert Cox (und auch Susan Strange), firmieren unter der Bezeichnung Neo-Gramscianismus oder auch Internationale Politische Ökonomie (IPÖ).

2.3 Internationale Politische Ökonomie

Die Internationale Politische Ökonomie steht in der materialistischen Tradition der Zusammenführung von politischer und ökonomischer Sphäre im Wissenschaftsfeld der Internationalen Beziehungen.[17] Eine zentrale Annahme der IPÖ ist, dass kein ökonomisches System ohne die stabilisierende Wirkung der politischen Sphäre existieren kann. Die globale Ökonomie, genauso wie das internationale politische System, können nicht getrennt voneinander betrachtet, sondern müssen integrativ unter Aufhebung der Disziplingrenzen zwischen Ökonomie und Politolo-

17 Der Neo-Gramscianismus wurde im wesentlichen von Robert Cox (1981) und Stephen Gill (1993) entwickelt; für eine kritische Diskussion und Anwendung des Neo-Gramscianismus sei auf Christoph Scherrer (1999: 21ff.) verwiesen; für Begriffsbestimmungen und Methodik auf Enrico Augelli und Craig Murphy (1988); vgl. auch Robin Jacobitz (1991), der den Neo-Gramscianismus in Deutschland mit einführte. Zentraler Bezugspunkt des Neo-Gramscianismus ist auch Karl Polanyi (1944/1997), der aufzeigte, welche Konsequenzen die Dominanz des freien Marktes auf das Leben der Menschen hat; Gramsci untersuchte den vorlaufenden Prozess der politischen Hegemoniewerdung der kapitalistischen Klasse. Und beide Autoren thematisierten das Ausmaß, in welchem internationale Verbindungen von mächtigen privaten Kräften manövriert werden können (vgl. Birchfeld 1999).

gie, sowie der Grenzen zwischen nationalen und internationalen Sphären behandelt werden (vgl. Hettne 1995: 2).

Der Kern dieser Arbeit ist die Ergründung der Artikulation von strukturellen Zwängen und Gesetzmäßigkeiten einerseits und relativ kontingentem Handeln andererseits auf der Basis von Institutionalisierungsformen und Machtverhältnissen. Dafür eignet sich Gramscis ontologischer und erkenntnistheoretischer Ansatz, da er die Berücksichtigung nicht-deterministischer, aber dennoch strukturell fundierter Ansätze für gesellschaftlichen Wandel ermöglicht. In dieser Tradition steht auch die IPÖ dem deterministischen und ahistorischen Strukturalismus des Realismus (und auch der Weltsystemtheorie) kritisch gegenüber und überwindet den Subjekt-Objekt-Dualismus, der den positivistischen Ansätzen zugrunde liegt (vgl. Gill 1993).

Ein Schlüsselbeitrag der IPÖ ist die Theoretisierung der Zivilgesellschaft auf der internationalen Ebene, wo Handlungen, Werte und Normen durch transnationale private wie öffentliche Institutionen verfestigt werden, welche selbst wiederum von der Universalisierungsstrategie dominanter gesellschaftlicher Kräfte geprägt sind. Die Zivilgesellschaft übersteigt die nationale Ebene, wodurch sich neue politische Räume eröffnen. Soziales Handeln hat transformativen Einfluss auf Strukturen, die als Verfestigung gesellschaftlichen Handelns begriffen werden: „Structures are transformed by agency." (Ebd.: 23)[18]

Wie aber ist der Zusammenhang zwischen Zivilgesellschaft und politischer Gesellschaft auf der internationalen Ebene zu verstehen? Die beiden IPÖ-Kritiker Randall Germain und Michael Kenny bezweifeln, dass die nationale Konstituierung politischer Strukturen bei Gramsci ihre Gültigkeit auf globaler Ebene behält: „[…] we challenge the new Gramscians to show just how far Gramsci's justly famous equation can be refashioned to read: ‚international state = global political society + global civil society'." (Germain/Kenny 1998: 17) Im Folgenden werden die Zusammenhänge zwischen Zivil- und politischer Gesellschaft auf internationaler Ebene näher bestimmt.

18 Diesem (poststrukturalistischen) Theorieverständnis liegt die Überwindung der Dichotomie von Subjekt und Struktur zugrunde, deren Kerngedanke in der Offenheit von Strukturen liegt, die folglich immer reproduziert werden müssen und stets prekär sind, und woraus sich die Veränderungsdynamik ableitet; eine Struktur ist „a picture of reality, of the world, or of that aspect of the world that impresses itself upon us at any particular time [...]" (Cox 1995: 33). Struktur ist die Nichtsingularität von gesellschaftlichen Handlungen und es gibt keine für sich gegebene Struktur wie zum Beispiel das anarchische Staatensystem. Vielmehr sind Strukturen kontingent und ihre Ausformungen im Wesen antagonistisch.

2.3.1 Internationale Hegemonie und Zivilgesellschaft

In der IPÖ sind Fragen der internationalen Hegemonie eine weltgesellschaftliche Problematik. Hegemonie wird nicht als Dominanz eines mächtigen Staates gesehen, wie es die Theorie hegemonialer Stabilität versteht, sondern als ein transnationales Projekt, das durch Prozesshaftigkeit und Widersprüchlichkeit gekennzeichnet ist. Der Hegemoniebegriff erfordert deshalb eine dezentrale Methodologie für die Analyse vielfältiger Herrschaftspraxen an der Schnittstelle von Markt und Staat, ohne dass diese jeweils reduzierbar wären. Der Hegemoniebegriff ist durch die Diskursivität eines solchen Projekts konzeptionell auf die internationale Ebene übertragbar (vgl. Scherrer 1999). Internationale Hegemonie kann als ein „konsensual abgestützter Modus transnationaler Vergesellschaftung“ (Bieling/Deppe 1996: 730) begriffen werden, dessen Kennzeichen die „staatenübergreifende Verknüpfung und konsensuale Harmonisierung dominanter Interessen, Diskurse und Praktiken der *nationalen* herrschenden sozialen Schichten“ ist (Borg 2001: 98f.).

Diese Betonung von nationaler Verwurzelung einer transnational hegemonialen Klasse ist speziell in den Arbeiten von Robert Cox zu finden, der sich selbst als „kritischen Realisten“ beschreibt: „Gramsci did not in any way by-pass the state or diminish its importance. The state remained for him the basic entity in international relations and the place where social conflicts take place – the place also, therefore, where hegemonies of social classes can be built.“ (Cox 1993: 58f.)

Die nationale Hegemonie einer Gruppe/Klasse wird in der Vorstellung von Cox durch transnationale Vernetzung und Universalisierung auf die internationale Ebene transferiert. Sie verbindet sich mit dominanten Interessen und Praktiken in anderen Industrieländern, bzw. wird peripheren Ländern aufoktroyiert.[19] Ein nationaler historischer Block wird durch die Verallgemeinerung nach außen ein internationaler, der durch relativ stabile, organische Beziehungen charakterisiert ist, die sich aus einer Allianz der herrschenden Klassen der in dem Block vereinten Nationen ergeben (Cox 1993). Abgesichert wird diese Allianz durch die herrschenden Klassen des hegemonialen Staates (intellektuell wie moralisch).

19 Cox (1987) identifiziert eine entstehende internationale Struktur, eine „Internationalisierung des Staates“ einschließlich einer globalen Zivilgesellschaft. Im Zentrum dieser internationalen Struktur sind die wichtigsten Regierungen (G-7), sowie die zentralen internationalen Organisationen und multilateralen Zusammenschlüsse (IMF, BIS, die Trilaterale Kommission etc.). Die Macht dieses „internationalen Staates“ resultiert aus ihren Universalisierungsstrategien (vgl. den „fordistischen Trilateralismus“: Scherrer 1999 : 207-211).

Der „embedded liberalism“ (Ruggie 1982) der Nachkriegszeit war nach Stephen Gill und David Law ein solcher „internationaler historischer Block“, weil es hier eine gesellschaftliche und politische Machtfraktion vermochte, ihre materiellen Ressourcen zur Universalisierung ihres Projekts zu nutzen. Über die entsprechenden politischen Institutionen und Organisationen verbreitete sie ihre Ideen und Vorstellungen von kollektiver Ordnung und stabilisierte sie in der fordistischen Produktions- und Regulationsweise (Gill/Law 1993). Die Hegemonietheorie betrachtet im Zentrum eines solchen transnationalen historischen Blocks das (Zusammen-)Wirken einer „transnationalen kapitalistischen Klassenfraktion“ (Gill/Law 1993) bzw. einer „transnationalen Managerklasse“ (Cox 1987).[20] Der Prozess der Universalisierung eines transnationalen Projekts richtet sich an die internationale Zivilgesellschaft, die sich von der internationalen politischen Gesellschaft durch ihre Vielschichtigkeit der gesellschaftlichen und ökonomischen Momente innerhalb und zwischen Staaten unterscheidet. Die politische Gesellschaft ist dagegen sehr viel klarer abgrenzbar und umfasst die verschiedenen Staatsapparate und internationalen Organisationen (Jacobitz 1991: 12).

Bei der Frage, wie die Hegemonialwerdung einer Klasse/Gruppe vonstatten geht, muss der Prozess der Verallgemeinerung näher betrachtet werden, da schließlich die internationale im Vergleich zur nationalen Hegemonie eine Reihe besonderer Merkmale aufweist. So gibt es innerhalb der internationalen politischen Gesellschaft kein Gewaltmonopol, da die militärische Macht nicht auf den Hegemon beschränkt ist. Ferner gibt es keine einheitliche Rechtssprechung, denn deren formale Reichweite ist in der Regel an nationale Grenzen bzw. an staatliche Autorität gebunden. Für die konsensuale Herrschaft sind internationale Organisationen als „vermittelnde“ Glieder deshalb von großer Bedeutung, denn in diesen materialisiert sich das Konsensprinzip direkt in den Entschei-

20 Diese Klasse setzt sich aus Managern und Eignern von transnationalen Unternehmen, Zentral- und anderen hochrangigen Bankern, Politikern der führenden Industrieländer, aber auch kooptierten Führern aus Schwellenländern zusammen. Sie organisieren sich in Gesellschaften und elitären Clubs oder Netzwerken, wie bspw. der Trilateralen Kommission oder der Mont Pèlerin Gesellschaft (siehe Fußnote 23), auf staatlicher Ebene in Form der G-7 oder des IMF. Die Verbreitung der vornehmlich in den privaten Zirkeln ausgedachten Strategien und Konzepten erfolgt über zentrale Medien wie *The Economist*, die *Financial Times* und Institutionen wie Eliteuniversitäten in den USA und England, sog. *Think Tanks* und Forschungsabteilungen wie zum Beispiel die Forschungsabteilung Deutsche Bank Research, und über Foren wie dem Davoser *World Economic Forum*. Die genannten Foren und Medien dienen der Harmonisierung und Verbreitung partikularer Interessen über „personelle Bindeglieder“ (Gill/ Law 1993: 104f.).

dungsmechanismen. Internationale Organisationen sind ein zentraler Mechanismus für die Universalisierung nationaler Hegemonie, da sie einen regime-ähnlichen Ordnungsrahmen schaffen und Machtverhältnisse verfestigen, legitimieren und ausüben wie im Folgenden noch ausgeführt wird. Kernteile dieser Hegemonie werden über die Verbreitung von Ideen und Informationen in die verschiedenen Lebensbereiche subordinierter Nationen (Staat im gramscianischen Sinne) hineingetragen (ebd.: 12f.). In Anknüpfung an die Vorstellungen der IPÖ wird ein universalisierter Konsens durch die Fähigkeit des Hegemons geschaffen, die wirtschaftliche Entwicklung anderer Kern- wie auch peripherer Nationen zu unterstützen. Doch selbst wenn eine Wirtschaftsstruktur das zentrale Fundament von Hegemonie sein sollte, gibt es keinen Hegemonie-Automatismus, der der reichsten bzw. entwickeltsten Nation zuteil würde. Vielmehr bedarf es über kulturelle, ideologische und politische Momente einer bestimmten Regulationsweise der Einbettung des dominanten Akkumulationsregimes.[21] Die Schlüsselposition für diese Legitimierung nehmen organische Intellektuelle ein, wobei es zu periodischen Dissonanzen oder ganz einfach Nicht-Entsprechungen kommen kann, wenn z.B. ein Produktionsmodell international überlegen ist, aber die Untermauerung noch ausbleibt. So muss auch die intellektuelle Agitation nicht zwangsläufig zur Herstellung von Hegemonie führen.

21 Akkumulationsregime und Regulationsweise sind Begriffe der französischen Regulationstheorie (vgl. Aglietta 1979; Jessop 1988; Lipietz 1985, 1987; Sum 1997). Die Ausgangsthese der Regulationstheorie ist, dass sich die Entwicklungspotenziale von Staaten weder aus grundlegenden Logiken des kapitalistischen Weltsystems ableiten (Dependenztheorie), noch durch rein nationalstaatliche Entwicklungsgesetze erklären (Modernisierungstheorie) lassen. Anstelle der Postulierung einfacher Strukturgesetzmäßigkeiten entwickelt die Regulationstheorie einen komplexen Analyserahmen, der sowohl offen ist für die vielfältigen internen Prozesse der Staaten mit ihren jeweiligen nationalen Akkumulationsprozessen, Kräfteverhältnissen, Kämpfen und Kompromissstrukturen als auch für deren internationale Verflechtung und Abhängigkeit; daraus ergeben sich fruchtbare Anknüpfungspunkte an die IPÖ. Akkumulationsregime ist das makroökonomische Prinzip, welches über eine längere Periode für die Vereinbarkeit der Veränderungen von Produktionsbedingungen und der Verwendung des gesellschaftlichen *Outputs* (Konsumtion privater Haushalte, Investitionen, öffentliche Ausgaben, internationaler Handel etc.) sorgt. Die Regulationsweise (im Sinne des französischen Begriffs „régulation“, als Ausgleich widersprüchlicher Tendenzen) ist die Kombination von Formen der Erwartungsanpassung und von widersprüchlichem Verhalten individueller Akteure gegenüber den kollektiven Prinzipien des Akkumulationsregimes (vgl. Aglietta 2000; Boyer 2000).

2.3.2 Phasenmodell der internationalen Hegemonie

Der Prozess der internationalen Hegemonialwerdung einer Klasse kann in einem Drei-Phasen-Modell konkretisiert werden, das dem Stufenmodell der Hegemoniewerdung einer Klasse bei Gramsci entlehnt ist (vgl. ebd.):

1. *Die ökonomisch-korporative Phase:* In dieser Phase formen sich gemeinsame Interessen einer nationalen Klasse/Gruppe (von Klasse kann dann gesprochen werden, wenn ihre Kohärenz abhängig von der Stellung im kapitalistischen Produktionssystem ist); es werden Forderungen hinsichtlich der eigenen Interessen gestellt: „[k]orporativ-egoistische Interessen, also nationale Interessen in einem engen, bornierten Sinn" werden artikuliert (ebd.: 14) – als Folge der „ideologischen Selbstfindung". Diese Phase ist deshalb auch häufig durch einen intensiven Nationalismus geprägt (ebd.: 19).
2. Es folgt die *klassenbewusst-solidarische, bzw. ethisch-politische Phase*, in der Strategien für die Erreichung längerfristiger Ziele entwickelt werden, die nicht mehr nur die „bornierten Interessen" widerspiegeln, sondern in denen ein „Plan zur intellektuellen und moralischen Reform der internationalen Beziehungen" (ebd.: 15) entworfen wird. Wie das Konzept der Hegemonie besagt, reichen dazu nicht alleine ökonomische Fähigkeiten aus. „Wenn eine Nation die Fähigkeit erworben hat, intellektuelle und moralische Reformen vorzuschlagen, dann hat diese Nation die Ebene des korporativ-egoistischen Kampfes verlassen; sie hat begonnen, konkret-praktisches Sendungsbewusstsein zu entwickeln." (Ebd.)
3. Die *hegemoniale bzw. staatliche Phase* beschreibt, wie die Interessen in eine staatliche Form gebracht und universalisiert werden und somit auch subalterne Interessen konsensual mit eingebunden werden (vgl. Scherrer 1999: 18; Cox 1993: 57f.). Auf die internationale Ebene angewendet, errichtet der Hegemon einen neuen, „erweiterten Staat", und breitet seine Einflusssphäre aus, indem er z.B. Allianzen mit weniger entwickelten Nationen aufbaut, internationale Organisationen gründet, sowie eine globale Ideologie legitimiert, die im Interesse aller ist (Jacobitz 1991: 20). Der Hegemon selbst ist die Triebkraft („Motor") dieser Universalisierung. Die Verflechtung und Verfestigung der Hegemonie wird durch wachsende Interdependenzen der Ökonomien und durch das Vordringen dominanter Branchen des Hegemons in anderen Nationen reproduziert.

Eine Schlüsselfunktion bei der Etablierung internationaler Hegemonie hat die intellektuell-philosophische und die politisch-organisatorische

Ebene. Es ist ein zentrales Merkmal für Hegemonie, dass in den Nationen eines historischen Blocks ähnliche politisch-philosophische Systeme bestehen (wie bspw. der „embedded liberalism"), als Ausdruck einer „intellektuellen Wertegemeinschaft", die in strategischen Fragen übereinstimmt (vgl. van der Pijl 1995).[22] Der Hegemon hat die Führerfunktion inne, die sich darin äußert, dass er „Schöpfer" der dann zu universalisierenden Ideologie und des institutionellen Gefüges ist. Er besitzt die operativen Fähigkeiten und ist in der Lage, ideologische wie institutionelle Widersprüche zu beseitigen. Gramsci spricht von der wechselseitigen Katharsis von Basis (Ökonomie) und Überbau (Ideologie), die durch Intellektuelle geleistet wird. Solange die dominante Ideologie hegemonial ist, erscheint sie niemals doktrinär, da sie sich aus einem mehrschichtigen Glaubenssystem ableitet, dessen höhere Werte unumstößlich, weil unhinterfragbar, erscheinen und zum „Alltagsverstand" werden (Cox 1993: 57f.).

Der Hegemoniebegriff ist seit der Nachkriegszeit eng mit den USA und den dort ansässigen transnationalen Gruppierungen verbunden. Robert Cox (1993) teilte die Geschichte des 20. Jahrhunderts in Epochen ein, in denen von internationaler Hegemonie gesprochen werden kann. Für diese Arbeit sind seine beiden letzten Epochen von besonderem Interesse: Die Zeit von 1945 bis 1965 und von Mitte der 1960er Jahre an. Während er für die Nachkriegsperiode eine US-Hegemonie konstatiert, stellten sich Mitte der 1960er Jahre ihm zufolge drei mögliche Wege: Einmal der Wiederausbau der US-Hegemonie durch die Reanimierung der politischen Organisationsfähigkeit der sog. *Trilateral Commission*[23], eine Fragmentierung der Weltwirtschaft um die kapitalistischen Zentren herum, oder das Entstehen eines gegen-hegemonialen Projekts von Län-

---

22 Während die materialistische Staatstheorie genauso wie die Regulationstheorie den Strategiebegriff aus dem Grund ablehnt, er setze einen Subjektbegriff im Sinne eines steuernden Zentrums (der Gesellschaft) voraus (vgl. Esser 1985: 191ff.), ist strategisches Denken und Handeln bei Gramsci möglich.

23 Die *Trilateral Commission* (TC) wurde in den frühen 1970er Jahren etabliert zum Zweck der Konsensfindung zwischen USA, Kern-Europa und Japan (vgl. Gill 1991). Die TC wurde von David Rockefeller initiiert, Vorstandsvorsitzender der *Chase Manhattan Bank* „the most central firm in the international network of interlocking directorates in that period" (van der Pijl 1995: 123). Die TC warb maßgeblich für die Berufung von Paul Volcker zum Präsidenten der Federal Reserve Bank durch Jimmy Carter im Jahr 1979, der dann die monetaristische Geldpolitik einführte, die als Ausgangspunkt der neoliberalen Wende gelten kann (vgl. ebd.). Kees van der Pijl untersuchte noch weitere transnationale Elitenetzwerke, wie z.B. die Mont Pèlerin Gesellschaft. Diese wurde im Jahr 1947 von Friedrich von Hayek, Milton Friedman, Karl Popper u.a. geschaffen.

dern der Dritten Welt in Form einer „Neuen Internationalen Weltwirtschaftsordnung“. Die neo-gramscianische Forschung beobachtet vor allem die erste Möglichkeit (vgl. Gill 1995; Murphy 1998: 423).

Der Wiederausbau der US-Hegemonie drückt sich nach Cox nicht in der Dominanz eines hegemonialen Staates aus, der das zwischenstaatliche Kräfteverhältnis beherrscht, sondern darin, dass dessen hegemoniales Konzept auch innerhalb der globalen Zivilgesellschaft wurzelt – das Akkumulationsregime muss global ausgerichtet sein, so dass grenzüberschreitende Verbindungen gleicher Klassen möglich sind. Deshalb entspricht die beginnende Welthegemonie eines Staates der transnationalen Ausdehnung einer nationalen Hegemonie der dominanten Gesellschaftsgruppe. In der Peripherie stellt sich nach Cox (1993: 61) das Bild so dar: Es hat dort nicht die gesellschaftliche und ökonomische Revolution wie im Zentrum stattgefunden, die einer Hegemonie vorausgeht, so dass nur einige Elemente der Kernhegemonie in das bestehende politische System übernommen werden, bei Beibehaltung der alten Ordnung (passive Revolution/*trasformismo*).[24] Deshalb gilt auch, so Cox: „In the world-hegemonic model, hegemony is more intense and consistent at the core and more laden with contradictions at the periphery.“

Ein internationaler historischer Block wird in den Entwicklungs- und Schwellenländern durch zwei weitere Momente gefestigt. Erstens durch die Zersplitterung der „Dritten Welt“ als anti-neoliberale Kraft, indem politische und wirtschaftliche Führungskräfte an westlichen Eliteuniversitäten im Sinne des *Laissez-Faire* des *Washington Consensus* ausgebildet werden bzw. in internationalen Organisationen arbeiten (Gill 1995: 73). Zweitens durch Kooptation im Rahmen eines „Neuen Konstitutionalismus“, der nach Gill eine Entwicklung kennzeichnet, bei der eine ökonomische Weltanschauung immer stärker institutionalisiert und damit rechtlich verbindlich wird (ebd.: 73). Gill beschreibt damit die Entwicklung eines „politico-legal framework for the reconstitution of capital on a world scale, and thus for the intensification of market forms of discipline“ (ebd.: 78f.). Der Neue Konstitutionalismus ziele darauf ab, nationale Politik immer stärker an die (internationalen) Kapitalmärkte rückzukoppeln.

Zusammenfassend kann festgehalten werden, dass Hegemonie im neo-gramscianischen Sinne zwar global ist, aber durch die Dominanz ei-

24 „*Trasformismo* worked to co-opt potential leaders of subaltern social groups. By extension *trasformismo* can serve as a strategy of assimilating and domesticating potentially dangerous ideas by adjusting them to the policies of the dominant coalition and can thereby obstruct the formation of class-based organised opposition to established social and political power.“ (Cox 1993: 55)

nes Akkumulationsregimes geprägt ist, welches alle Länder durchdringt. Welthegemonie ist nach Robert Cox gekennzeichnet durch deren Kongruenz in den drei Ebenen der Gesellschafts-, Wirtschafts- und politischen Struktur (Cox 1993: 62). Globale Hegemonie drückt sich in universellen Normen, Institutionen und denjenigen Mechanismen und Organisationen aus, die Verhalten in Einklang mit dem dominanten Akkumulationsregime bringen. Im folgenden Abschnitt soll vor dem Hintergrund des Forschungsgegenstands IMF speziell die Rolle von internationalen Organisationen in der Hegemonietheorie betrachtet werden.

2.3.3 Funktionen und Reform internationaler Organisationen

Bei Robert Cox sind internationale Organisationen primärer Bestandteil der Mechanismen der Hegemonie: Internationale Organisationen sind zentrale institutionalisierte Wege, auf denen (nationale) Hegemonie und Ideologie auf die internationale Ebene übertragen wird – sie erfüllen fünf Momente (Cox 1995: 62ff.):

1. Sie verkörpern die Regeln, welche die Ausbreitung einer hegemonialen Weltordnung erleichtern.
2. Sie sind selbst das Produkt der (entstehenden) hegemonialen Weltordnung.
3. Sie legitimieren die Normen der Weltordnung (Ideologie).
4. Sie kooptieren die Eliten der peripheren Ländern.
5. Sie absorbieren gegen-hegemoniale Ideen.

Internationale Organisationen vereinen die Regelwerke, welche die Transnationalisierung der hegemonialen wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Kräfte erleichtern, bzw. ermöglichen, gleichzeitig aber erlauben sie Anpassungen und Kompromisse bezüglich untergeordneter Interessen „with a minimum of pain“ (Cox 1993: 62). Internationale Organisationen werden im Allgemeinen von dem Staat geschaffen, der bereits hegemonial ist, bzw. sich in der Hegemonialwerdung befindet. Zumindest muss eine angestrebte Institutionalisierung die Unterstützung dieses Staates haben. Es wird auch die Zustimmung peripherer Länder eingeholt, aber die formale Partizipation wird, wie im Falle des IMF oder der Weltbank, zugunsten der dominanten Kräfte gewichtet. Wenn es sich wie im Fall der WTO um ein *Governance*-System nach dem Prinzip „one state, one vote“ handelt, dann gibt es „informelle Einflussstrukturen“, welche die realen politischen und ökonomischen Machtverhältnisse wiedergeben (wie z.B. die G-7, G-10 etc.).

Internationale Organisationen erfüllen ferner eine ideologische Rolle: Sie definieren Richtlinien für Staaten und legitimieren Institutionen

und Praktiken auf nationaler Ebene. Eliten aus den peripheren Ländern werden in internationalen Organisationen kooptiert. Potenziell gegenhegemoniale Ideen werden absorbiert und in Übereinstimmung mit der hegemonialen Doktrin gebracht (ebd.: 64). Internationale Organisationen wie der IMF, die Weltbank oder die WTO sind bei Cox in erster Linie „machiner[ies] of surveillance" (Cox 1981: 144ff.) des transnationalen hegemonialen Projekts, aber eben auch Distributionsorgane sowie Absorptionsorganismen multipler Interessen und Ideen.[25]

Organisationen sind bei Cox funktional auf einen hegemonialen Akteur ausgerichtet. Außerdem sind sie dynamische Entitäten, die globalkapitalistische Widersprüche absorbieren helfen und insofern variablen Kräfteverhältnissen unterliegen. So war der IMF von Beginn an von konfligierenden Interessen und Ideen durchzogen (siehe Gründungsdiskurs zwischen den USA und Großbritannien, Kapitel II) – mit Konflikten ist ein umkämpfter Prozess gemeint, dessen Ergebnis die (institutionelle) Einschreibung von Machtverhältnissen ist. Reform- und Lernprozesse des IMF im Laufe seiner Geschichte sind nach den hegemonietheoretischen Überlegungen nicht nur als staatlich-dominante Vorgaben zu verstehen, sondern auch als Ergebnis struktureller Veränderungen.

Um die Ansatzpunkte und die Dynamik von Veränderungen im IMF genauer zu erfassen, ist eine Kategorisierung unterschiedlicher Arten von Veränderungsprozessen notwendig. Dazu müssen die beiden Begriffe Lernen und Reform voneinander abgegrenzt werden: *Lernen* ist ein Prozess, der zwar vermachtet ist, aber relativ friktionslos vonstatten geht, da er nicht vom vorherrschenden Paradigma abweicht und insofern „linear" verläuft.[26] *Reform* ist dagegen ein umkämpfter Prozess, der or-

25 Die Regelwerke der globalen monetären und Handelswirtschaft, deren primäre Bestimmung die Förderung wirtschaftlicher Expansion ist, haben bspw. auch mehr soziale Sicherung zugelassen und gefördert als dies im Goldstandard der Fall war, wenn auch nur unter der Bedingung, dass nationale Politiken mit dem globalen Liberalismus übereinstimmen. Das aktuelle System der freien Wechselkurse ermöglicht ebenfalls Spielraum für nationale Politik, während dadurch gleichzeitig ein Harmonisierungsdruck nationaler Geldpolitiken in Kongruenz mit dem vorherrschenden liberalen System aufgebaut wird (vgl. Cox 1995).

26 Dem Phänomen des Lernens wird sich in der Politologie unterschiedlich angenähert: „*Policy*-orientiertes Lernen" (Sabatier 1993), „gesellschaftliches Lernen" (Hall 1993), „Regierungslernen" (Etheredge 1985) und das sog. „lesson-learning" (Rose 1993). Umstritten ist einerseits, was überhaupt Lernen ist, andererseits, wer lernt oder solche Prozesse initiiert. Ernst Haas (1990) hat versucht, Lernprozesse in internationalen Organisationen zu kategorisieren und unterscheidet drei Arten von Lernen: Anpassung durch inkrementelles Wachstum (Veränderungen finden statt ohne dabei die zugrundeliegenden Paradigmen zu berühren), größere Verände-

ganisationsintern und -extern verläuft. Externe, paradigmenfremde Akteure stoßen diesen Prozess an und prägen ihn in weiten Teilen. Die Reform unterscheidet sich von einem Lernprozess in der Übertretung einer paradigmatisch gezogenen Grenze und markiert eine qualitative Abweichung vom Status quo.

Ein wesentliches Merkmal von Organisationen ist Stabilität, da sie dauerhaft berechenbar und wirksam sind, d.h. sie müssen „funktionieren“ und gleichzeitig Akzeptanz finden. Der Prozess des Lernens sagt etwas über ihre eigene Veränderbarkeit aus, die über Regeln ermöglicht wird (Reflexivität). Reform ist nur möglich bei einer gewissen Offenheit einer politischen Organisation, so dass sie die Möglichkeit der deliberativen Erkundung kollektiver Entscheidungen eröffnet. Reform ist also ein komplexer Prozess, auf den sowohl Kräfte von außen wie auch die organisationsspezifischen Eigenheiten einwirken.

Der bis zu diesem Punkt ausgeführte hegemonietheoretische Ansatz der Internationalen Politischen Ökonomie wird im Folgenden um diskurstheoretische Überlegungen ergänzt. Der Untersuchungsgegenstand in Gestalt des Reformdiskurses um den Internationalen Währungsfonds macht diese Ergänzung nicht nur deshalb notwendig, weil die sprachliche Ebene eine zentrale Rolle spielt. Akteure bewegen sich in den engen Grenzen eines vermachteten Diskurses, so wie er von Michel Foucault theoretisiert wurde. Ein Diskurs kann selbst hegemonial sein, weshalb die Verknüpfung beider Ansätze einen analytischen Mehrwert verspricht. In die folgenden Ausführungen zur Diskurstheorie fließen bereits methodologische Überlegungen mit ein, da der Diskurs zugleich Analyseeinheit und Theorie darstellt. Der erhoffte Mehrwert der Ergänzung des gramscianischen Akteurszentrismus durch die im folgenden ausgeführte Diskursdimension wird im Anschluss an diesen Abschnitt ausgeführt.

2.4 Diskurstheorie und dezentrale Macht

Die Foucaultsche Diskurstheorie beschäftigt sich mit der Funktion von Diskursen als herrschaftslegitimierende und -sichernde Techniken in der bürgerlich-kapitalistischen modernen Industriegesellschaft. Diskurse üben in diesem Sinne Macht aus, da sie Wissen transportieren, das kollektives und individuelles Bewusstsein speist. Die Machtkomponente liegt in der Trägerfunktion jeweils gültigen Wissens (vgl. Jäger 2001:

rungen, die ebenfalls ohne Paradigmenwechsel ablaufen, und Lernen als Überprüfung bzw. Hinterfragung der Paradigmen.

86). Dieses zustande gekommene Wissen ist die Grundlage für individuelles und kollektives Handeln und die Gestaltung von Wirklichkeit.[27]

Das Ziel einer Diskurs*analyse* als methodischer Zugang zur Macht besteht demnach in der Freilegung und Herausarbeitung der erkenntniskonstitutiven Struktur von kultur- und zeitspezifischen Epistemen, in welcher Sinn und Unsinn diskursiv festgelegt werden (vgl. Foucault 1978: 184).[28]

Ebenso wie die Hegemonietheorie geht auch die Diskurstheorie mit einem postpositivistischen Theorie- und Methodenverständnis einher. Struktur und Handlung werden als sich gegenseitig bedingende Momente aufgefasst und nicht strukturalistisch Handeln abgeleitet (wie das bei *Rational Choice*-Konzepten der Fall ist). Für das politologische Forschungsprogramm bedeutet die Relevanz von Diskursen, dass sich „Politikverläufe nicht aus Nutzenmaximierungskalkülen erklären lassen, sondern nur als Interpretationsprozesse und -kämpfe" (Nullmeier 2001: 288). Die kleinste Untersuchungseinheit ist folglich die Sprache – sprachlich formuliertes Wissen. Aufgrund der hohen Bedeutung der

27 Es stellt sich beispielsweise die Frage, ob weltökonomische Strukturveränderungen die Grundlage der Wirkungsmacht neoliberaler Diskurse darstellen oder ob sie deren Folge sind. In der Foucault'schen Sichtweise wird das Verhältnis von Diskurs und Struktur in Richtung des Diskurses aufgelöst. Die Formulierung des Neoliberalismus als Normalität, die Schaffung des „neoliberalen Alltags" erschwert die Etablierung eines Gegendiskurses erheblich, da der Neoliberalismus zur „neuen Vernunft" gemacht wird, Abweichendes als unvernünftig, nicht plausibel, utopistisch, absurd abgetan wird – der Neoliberalismus wird zum „alternativlosen Sachzwang" (Röttger 1997).

28 Die Diskursanalyse als Forschungsmethode wurde in Anschluss an Foucault im Umkreis des Duisburger Instituts für Sprach- und Sozialforschung DISS und der Bochumer Diskurswerkstatt entwickelt. Der Zusammenhang von Diskurs und Macht drückt sich in erster Linie darin aus, dass sich eine diskursive Formation als ein begrenztes positives Feld von Aussagen-Häufungen beschreiben lässt. So gilt umgekehrt, dass mögliche andere Aussagen, Fragestellungen, Blickrichtungen, Problematiken usw. dadurch ausgeschlossen sind. Und „solche sich bereits notwendig aus der Struktur eines Spezialdiskurses ergebenden Ausschließungen [...] können institutionell verstärkt werden" (Link/Link-Heer 1990: 90). Dabei kann das „Sagbarkeitsfeld" durch direkte Verbote oder Einschränkungen, Anspielungen, explizite Tabuisierungen, Konventionen, Verinnerlichungen, Bewusstseinsregulierungen, das eventuelle „Machbarkeitsfeld" vor allem durch klassische interessengeleitete Verhaltensimperative eingeengt oder erweitert bzw. überschritten werden; das Ziel liegt in der Dechiffrierung des Musters „*zeitweilig gültiger Wahrheiten*" (Jäger 2001: 83). Im Verständnis des DISS ist „der Diskurs als ganzer [...] die regulierende Instanz; er formiert Bewusstsein" (ebd.: 84) *und* determiniert Wirklichkeit. Das verbindende und vermittelnde Bindeglied sind tätige Subjekte als „Agenten der Diskurse" (ebd.: 85).

Sprachebene, wird die Diskurstheorie auch als „linguistische Wende“ in den Gesellschaftswissenschaften bezeichnet (vgl. Raab 1998).

Hintergrund der Diskurstheorie ist die Analyse von strukturellen Zwängen und Gesetzmäßigkeiten einerseits und kontingentem Handeln andererseits auf der Basis von Institutionalisierungsformen und Machtverhältnissen. Der Zusammenhang von Diskurs und Macht ist hierbei zentral, denn Diskurse haben Machtwirkungen (Realitätsmächtigkeit), wenn sie institutionalisiert und zu Trägern von gültigem Wissen werden (vgl. Link 1983: 60). Als hegemonial können Diskurse bezeichnet werden, wenn sie zur historisch-organischen Ideologie herrschender Akteure werden, die damit ihre partikularen Interessen universalisieren – die Verknüpfung von Foucault und Gramsci ist also vielversprechend.

Für die Analyse des IMF-Reformdiskurses ist es folglich notwendig, die diskursiven Dimensionen vor dem Hintergrund von Akteurshandeln in einem institutionellen *Setting* zu betrachten. Dafür müssen zunächst die Grundbegriffe der Foucault’schen Diskurstheorie vorgestellt und operationalisierbar gemacht werden.

2.4.1 Grundbegriffe der Diskurstheorie

Der *Diskurs* ist eine Menge von Aussagen, die zur selben diskursiven Formation gehören: Dieses Diskursverständnis ist etymologisch und inhaltlich zurückzuführen auf das alltagssprachliche Verständnis von „discourse“ im angelsächsischen bzw. „discours“ im französischen Sprachraum (vgl. Keller 2001). Der (wissenssoziologische) Diskursbegriff geht dabei über die Bedeutung eines gelehrten Kommunikationsprozesses mehrerer Teilnehmer hinaus:

> „Diskurse sind abgrenzbare übersituative Zusammenhänge von Äußerungsformen (Praktiken der Artikulation) und Inhalten (Bedeutungen), die mehr oder weniger stark institutionalisiert sind. Diskurse lassen sich mithin dadurch unterscheiden, welche legitimen Artikulationspraktiken sie zulassen, und auf welche Gegenstände bzw. Themen sie sich beziehen, d.h. welche Gegenstände sie konstruieren.“ (Keller 2001: 129)

Sprache ist dabei das primäre Medium der Wissenskonstruktion, aber auch Praktiken können einen Diskurs prägen bzw. aus einem Diskurs hervorgehen. Diskurse dienen bestimmten Zwecken – sie üben Macht aus, „[d]ies tun sie, weil sie institutionalisiert und geregelt sind, weil sie an Handlungen gekoppelt sind“ (Jäger 2001: 82f.).[29]

29 Die Diskursanalyse fokussiert deshalb auch die Produktion von Wissen. Diskursive Regeln bestimmen, was in einem Diskurs „sagbar“ ist, sowie

Neben dem Diskursbegriff gibt es bei Foucault den Begriff des *Dispositivs*: Damit sollen verschiedenartige Zusammenhänge zwischen Diskursen begreifbar werden. Foucault versucht mit dem Dispositiv ein „entschieden heterogenes Ensemble, [...] das Gesagtes und Ungesagtes umfasst" festzumachen (Foucault 1978: 120). Das Dispositiv ist bei Foucault eine Art Vergegenständlichung, wodurch ein Dualismus zwischen Diskurs und Wirklichkeit im Bewusstsein des Einzelnen aufgebaut wird, bzw. werden kann. Denn auf diese Weise erhalten die Gegenstände eine von der Konstituierung durch Diskurse vermeintlich unabhängige Realität und können als „Tatsachen" naturalisiert werden. Jäger bezeichnet das Dispositiv als „diskursives Gesamtkunstwerk" (2001: 82). Dessen Konzeptualisierung als „Netz zwischen den Diskurselementen" (ebd.) erlaubt es, dem Nebeneinander zwischen Diskurs und Gegenständen (die nicht unbedingt als die Wirklichkeit zu begreifen sind) konstruktiv zu begegnen. Ein Dispositiv kann sich zu einem gewissen Grad verselbständigen (was der Anknüpfungspunkt für institutionalistische Ansätze darstellt, siehe unten), aber es kann nicht losgelöst als „Ding an sich" bestehen. Es können Differenzen und somit Reibungen zwischen Dispositiv und Diskurs entstehen, sprich der Diskurs kann sich von einem Dispositiv (inhaltlich) entfernen.[30]

Zur *Vermachtung* und dem Verhältnis von *Macht und Freiheit*: Wissen und Diskurse sind immer vermachtet, und so sind auch historische Entwicklungen Folge von Machtkämpfen, deren „Werkzeug" der Diskurs ist (vgl. Foucault/Seitter 1996). Es gibt keine objektive Zweckmäßigkeit – sie ist das Ergebnis von Diskursen, die sich strukturell verfestigen können oder bereits strukturell „gerahmt" sind und Akteurshandeln ermöglichen bzw. begrenzen. Die Konstitution von Macht ist bei Foucault (wie bei Gramsci auch) dynamisch und fragil. Unter Macht versteht Foucault die Vielfältigkeit von Kräfteverhältnissen, weshalb es keine zentrale Instanz der Macht gibt, sondern vielmehr einen dynamischen

---

die möglichen Subjektpositionen, Begriffe und Theorien, die ihm zugrunde liegen. Neben der sprachlichen Dimension des Diskurses, gibt es den Bezug auf gesellschaftliche Praktiken, wodurch der Diskurs zu einem System sprachlicher und nicht-sprachlicher Elemente wird. Allerdings ist bei Foucault die nicht-sprachliche Ebene untertheoretisiert (vgl. Jäger 2001: 87-96).

30 Zentral in der Jäger'schen Interpretation des Dispositivs ist die subjektive Bedeutungszuschreibung von Dingen, die nur dadurch überhaupt existent und im zweiten Schritt inhaltlich (bedeutend) werden. Bei Foucault geschieht dies auf der rein sprachlichen Ebene, während die Diskursanalyse gerade unter Zuhilfenahme des Dispositivbegriffs das Handeln in den Vordergrund stellt (diskursive und nicht-diskursive Praxen). Die Bedeutungszuschreibung entspricht der Schließung der „Lücke zwischen Diskurs und Wirklichkeit" (Jäger 2001: 92).

Prozess der Auseinandersetzungen (ebd.: 36f.). Macht wird als prekär und allgegenwärtig verstanden, es gibt auch keine binäre Logik von Herrscher und Beherrschten, sie ist heterogen und dynamisch durch den permanenten Kampf um Hegemonie, die sich in der Interpretationshoheit ausdrückt – Wissen ist erfolgreich durchgesetzte Interpretationshoheit, Macht besteht in der „Schaffung von Wahrscheinlichkeiten" durch die Begrenzung des Sagbarkeitsfeldes (vgl. ebd.). Ausgeübt wird Macht durch „sog. Blöcke, in denen die Anpassung der Fähigkeiten, die Kommunikationsnetze und die Machtverhältnisse geregelte und aufeinander abgestimmte Systeme bilden. Diese Blöcke, in denen der Einsatz der technischen Fähigkeiten, das Spiel der Kommunikationen und die Machtverhältnisse nach durchdachten Formeln aufeinander abgestimmt sind, bilden das, was man, wenn man den Sinn des Wortes etwas dehnt, ‚Disziplin' nennen kann" (ebd.: 32f.).

Macht und Freiheit sind gegenseitig konstitutiv und die Spielräume drücken sich in Verhältnissen aus, wodurch sich Dynamik und Wandel erklären lassen:

> „Macht und Freiheit stehen sich [...] nicht in einem Ausschließungsverhältnis gegenüber (wo immer Macht ausgeübt wird, verschwindet die Freiheit), sondern innerhalb eines sehr viel komplexeren Spiels: in diesem Spiel erscheint die Freiheit sehr wohl als die Existenzbedingung von Macht (sowohl als ihre Voraussetzung, da es der Freiheit bedarf, damit Macht ausgeübt werden kann, wie auch als ihr ständiger Träger, denn wenn sie sich völlig der Macht, die auf sie ausgeübt wird, entzöge, würde auch diese verschwinden und dem schlichten und einfachen Zwang der Gewalt weichen)." (Ebd.: 38)

Der Widerstand, also die Freiheit (anders handeln zu können) ist deshalb immer integraler Bestandteil der Macht (Foucault 1983: 114ff.) – auch hier gibt es eine Parallele zu Gramscis Hegemoniebegriff. „Das einmalige der Machtverhältnisse moderner Gesellschaften beruht auf deren Vielzahl. Foucault dezentralisiert die Macht, indem er sie pluralisiert" (Raab 1998: 39) – Machtverhältnisse müssen demnach ausgehend von den Widerstandsformen untersucht werden (ebd.: 40).

Die am meisten geeignete Plattform hierfür bieten *Institutionen*, denn diese sind „vorzügliche Beobachtungsstätten" (Foucault/Seitter 1996: 39), hier kann man „Form und Logik" der „elementaren Machtmechanismen" hervortreten sehen. Allerdings besteht dabei die Gefahr, im Untersuchungsgegenstand die Erklärung und den Ursprung der Macht zu suchen, was schließlich hieße, Macht durch Macht zu erklären. Aus diesem Grund empfiehlt Foucault, „eher die Institutionen von den Machtverhältnissen her zu analysieren und nicht umgekehrt; selbst wenn

sie in einer Institution Gestalt annehmen und sich herauskristallisieren, haben sie doch ihren Haltepunkt außerhalb dieser“ (ebd.: 40).

Machtverhältnisse sind zu unterscheiden von *strategischen* Verhältnissen (ebd.: 43ff.): Eine Strategie ist bei Foucault eine sog. angewandte Rationalität, mit der man versucht, „den anderen in den Griff zu bekommen“ – man kann mit dem Begriff der Strategie die Mechanismen entschlüsseln, die in Machtverhältnissen zum Zuge kommen. So impliziert jede Machtbeziehung eine Strategie: „In der Tat gibt es zwischen Machtverhältnis und Kampfstrategie eine reziproke Verlockung, unbegrenzte Verkettung und fortwährende Umkehrung.“ (Ebd.: 44) Permanente Instabilität bewirkt, dass „dieselben Ereignisse und dieselben Verwandlungen sich sowohl innerhalb einer Geschichte der Kämpfe als auch in derjenigen der Machtverhältnisse und -dispositive entschlüsseln lassen“ (ebd.).[31]

2.4.2 Handlungsräume und Akteure des Diskurses

Wie in den vorangegangen Ausführungen deutlich wurde, ist der Diskurs das zentrale strukturierende Moment von Handeln, was wiederum vor dem Hintergrund der gramscianischen Hegemonietheorie problematisch ist. Denn bei Foucaults Allmächtigkeit des Diskurses haben Akteure im Grunde keine diskursive Macht – der Diskurs ist grundsätzlich überindividuell. Dabei spielt (nicht nur) in dieser Arbeit Akteurshandeln eine gewichtige Rolle. Gerade in der Anwendung des Diskursbegriffs in der Diskursanalyse spielt das handelnde Subjekt eine untergeordnete Rolle, bzw. als Individuum im Grunde keine Rolle: „Das Individuum macht den Diskurs nicht, eher ist das umgekehrte der Fall.“ (Jäger 2001: 86) Kollektive Akteure hingegen können nach Jäger einen Diskurs so bestimmen, dass die produzierte Wahrheit mehr oder weniger die ihre

31 „Was [...] die Herrschaft einer Gruppe, einer Kaste oder einer Klasse und die Widerstände oder Revolten, auf die sie stößt, zu einem zentralen Phänomen in der Geschichte der Gesellschaften macht, ist, dass sie – umfassend, massiv und in gesamtgesellschaftlichem Maßstab – das Einhaken von Machtverhältnissen in die strategischen Beziehungen und ihren wechselseitigen Antrieb manifestieren.“ (Foucault/Seitter 1996: 47) Dieser Aspekt muss speziell auch in der Anwendung berücksichtigt werden, wie Jäger betont: „Diskursanalyse umfasst *das jeweils Sagbare* in seiner qualitativen Bandbreite und in seinen Häufungen bzw. allen Aussagen, die in einer bestimmten Gesellschaft zu einer bestimmten Zeit geäußert werden (können), aber auch die Strategien, mit denen das *Feld des Sagbaren* ausgeweitet oder auch eingeschränkt wird, etwa Verleugnungsstrategien, Relativierungsstrategien, Enttabuisierungsstrategien etc. Der Aufweis der Begrenzung oder Entgrenzung des Sagbaren stellt demnach einen weiteren kritischen Aspekt von Diskursanalyse dar.“ (Jäger 2001: 83f.)

wird (ebd.). Auch mit Blick auf Foucault wird das Verhältnis von Akteur und Diskurs nicht hinreichend aufgeklärt. Während der Agenten-Status des Subjekts bei Foucault noch relativ unstrittig ist (Agent als Vermittler), ist der Subjektbegriff ein offenes und ambivalentes Untersuchungsfeld (vgl. Foucault/Seitter 1996: 21). Letztlich wird das Spannungsverhältnis zwischen Subjekt und Diskurs bei Foucault nicht aufgelöst.

Aus forschungspraktischer Sicht soll das Akteurs-Diskurs-Verhältnis mit Überlegungen zu zwei kollektiven Akteuren spezifiziert werden: *Epistemic Communities* (ECs) und *Advocacy*- bzw. Diskurskoalitionen. Der Ausgangspunkt des ersten Ansatzes ist die Wissensebene und die paradigmeninterne *Community*-Bildung mit maßgeblichen Einfluss auch von Einzelpersonen innerhalb einer EC auf einen Diskurs(verlauf). Der zweite Ansatz theoretisiert stärker auf der forschungspragmatischen Ebene die Möglichkeit heterogener Akteurszusammenschlüsse und darin mächtiger Einzelakteure, strategische Koalitionen mit Diskurspotenzial zu bilden.

Epistemic Communities

Peter Haas gilt als der Begründer des EC-Ansatzes, der eine Kritik am Strukturdeterminismus des IB-*Mainstream* beinhaltet, denn er sah dort die Möglichkeit des Lernens von Staatsakteuren untertheoretisiert, so dass sich viele Autoren zu sehr auf Strukturen internationaler oder nationaler Macht konzentrieren (Haas 1992: 2).

Eine EC besteht aus einem „network of professionals with recognized expertise and competence in a particular domain and an authoritative claim to policy-relevant knowledge within that domain“ (ebd.: 3). Im Zentrum steht dabei die Frage, wie Probleme von Entscheidungsträgern wahrgenommen, und wie Interessen in diesem Kontext definiert werden. Menschliches Handeln liegt dabei im Zwischenraum von strukturellen Bedingungen, Wissen und Handeln. Die spezifische Rolle von Netzwerken wissensbasierter Experten ist in der Interpretation von Ursache und Wirkung komplexer Zusammenhänge zu sehen. Die wissensbasierte Interpretationsarbeit trägt maßgeblich dazu bei, wie Akteure (bei Haas sind das in realistischer Tradition vor allem Staaten) ihre Interessen identifizieren, indem sie Rahmen abstecken und entscheidende Verhandlungspunkte festlegen und insofern auch *Agenda-Setting* betreiben. Die Kontrolle über Wissen und Informationen ist eine wichtige Dimension von Macht (insofern ist der EC-Ansatz auch eine Erweiterung der Ideentheorie). Die Verbreitung neuer Ideen und Informationen beeinflusst Handlungen „and prove to be an important determinant of in-

ternational policy coordination" (ebd.: 2f.).[32] Wissen wird umso mächtiger, je größer die Unsicherheit über Zusammenhänge besteht, je komplexer Kausalitäten sind. Zustände von Unsicherheit sind solche, in denen Akteure Entscheidungen treffen müssen, ohne über die dafür notwendigen Informationen zu verfügen (ebd.: 13f.). Dabei erkennen Entscheidungsträger nicht immer, dass ihr Verständnis von komplexen Sachverhalten und Zusammenhängen begrenzt ist, weshalb es oftmals einer Krise oder eines Schocks bedarf, um Trägheiten zu überkommen (ebd.: 15). ECs erlangen folglich besonders in Krisenzeiten „systemische" Bedeutung: Sie können Interessen definieren und somit auch verändern (ebd.: 17).[33]

ECs können sich auch aus Spezialisten verschiedener Disziplinen zusammensetzen, allerdings müssen zwei Aspekte erfüllt sein: Sie müssen zum einen grundlegende Normen und Prinzipien teilen, und zum anderen eine geteilte Vorstellung kausaler Zusammenhänge (Validitätskriterien) haben. Dabei bedeutet die wachsende Relevanz von Expertenwissen im Kontext komplexerer Zusammenhänge und Zustände von Unsicherheit explizit nicht die Depolitisierung einer *Policy*: „Despite the veneer of objectivity and value neutrality achieved by pointing to the input of scientists, policy choices remain highly political in their allocative consequences." (Ebd.: 2) Insofern sind ECs stets (organisch-paradigmatisch) an eine Klasse gebunden.[34]

ECs unterscheiden sich durch die Kombination aus einem gemeinsamen Set kausaler Annahmen und Prinzipien (analytisch wie normativ),

32 Die Verbreitung von Ideen geschieht über Konferenzen, wissenschaftliche Zeitschriften, Forschungskooperationen und informelle Kommunikation und Kontakte.

33 Haas schreibt ECs sogar eine aktive Rolle bei der *Policy*-Formulierung zu; sie würden Koalitionen zur Unterstützung einer *Policy* aufbauen. Je geringer das politische Gewicht eines Gegenstands ist, desto größer ist der Einfluss von ECs in den verschiedenen Phasen des politischen Prozesses, einschließlich der Einführung von Alternativen, der Auswahl des Ansatzes und der Herstellung nationaler wie internationaler Koalitionen zur Unterstützung einer *Policy* (1992: 15f.).

34 Auf der Basis dieser Überlegungen definierte Thomas Greven die „Extended Foreign Policymaking Community", die in Abgrenzung von unmittelbaren Politikern private und öffentliche Experten sind, die an spezielle Stiftungen, Denkfabriken, Universitäten und Regierungsagenturen gebunden sind. Dieses Konzept korrespondiert mit Gramscis organischen Intellektuellen, die sinnstiftend agieren und Strategien entwerfen, bzw. die Grundlage dafür schaffen. Indem sie das theoretische Verständnis historischer Prozesse liefern, schaffen sie die Grundlage für ein hegemoniales Regime und fungieren als Bindeglied zwischen Macht, Ideen und Institutionen (Greven 2003: 50).

einer konsensualen Wissensbasis und gemeinsamen Interessen von anderen Gruppen – siehe dazu folgendes Schaubild (nach Haas 1992: 18).

Schaubild 1: *Die Unterscheidung von ECs und anderen Gruppen*

Kausalwissen

	geteiltes Kausalwissen	**ungeteiltes Kausalwissen**
geteilte Prinzipien	*Epistemic Communities*	Interessengruppen und soziale Bewegungen
ungeteilte Prinzipien	Fachdisziplinen und Professionen	Gesetzgeber, Bürokratie, bürokratische Koalitionen

Wissensbasis

	konsensuale Wissensbasis	**dissensuale oder nicht vorhandene Wissensbasis**
geteilte Interessen	*Epistemic Communities*	Interessengruppen und soziale Bewegungen; bürokratische Koalitionen
ungeteilte Interessen	Fachdisziplinen und Professionen	Gesetzgeber, Bürokratie

Nach dieser Klassifizierung sind nicht Wirtschaftswissenschaftler an sich als eine EC zu bezeichnen, sondern Anhänger (von Varianten) eines jeweiligen ökonomischen Paradigmas wie z.B. des Keynesianismus, der Neoklassik oder des Marxismus, die als eigene Gruppe systematisch Projekte nach ihren eigenen (organischen) Vorzügen und Ideen verfolgen. Die normative Komponente bei ECs bedeutet, dass EC-Mitglieder nicht nur Mediatoren sind, sondern Akteure („administrative empowerment of specialized knowledge groups", ebd.: 20), insofern wird ihr Verhalten auch von demjenigen abweichen, das typischerweise von *Rational Choice*- oder *Principal-Agent*-Theoretikern analysiert wird. Durch geteilte Aversionen, zum Beispiel, entsteht Solidarität (innerhalb) einer EC.

Der Ansatz der ECs ist mit hegemonietheoretischen Überlegungen kompatibel, da er Wissen als „accepted belief" (ebd.: 23) betrachtet und Konsenswissen nicht mit einer wie auch immer gearteten objektiven Wahrheit gleichsetzt. Die erkenntnistheoretische Unmöglichkeit eines objektiven Zugangs zur Realität bedeutet, dass diejenige Gruppe, welche die Definitionsmacht über kausale Zusammenhänge hat, großen politi-

schen und gesellschaftlichen Einfluss ausübt.[35] Der Lernprozess von Akteuren kann als Weiterentwicklung der eigenen Interessen begriffen werden; ein solcher Prozess findet jedoch nicht in Folge der Entwicklung konsensualen Wissens auf gesellschaftlicher Ebene statt, sondern von konsensualem Wissen im Kontext partikularer Interessen. Ohne kontingente Veränderungen des Wissens gäbe es in dem Sinne auch keinen Wissensprozess, weil Machtverhältnisse statisch wären. Die Reproduktion und Stabilität eines hegemonialen Projekts ist eng an ECs gekoppelt, die in der gramscianischen Terminologie als organische Intellektuelle bezeichnet werden können und gerade in Hinblick auf den IMF-Reformdiskurs eine große Rolle spielen.

Advocacy-Ansatz

Akteure sind in der Regel keine Einzelakteure, sondern bilden Koalitionen. Nach Paul Sabatier gibt es *Advocacy*-Koalitionen (Befürworter-Koalitionen), welche sich in jedem Politikfeld nach ihren Grundüberzeugungen und den (Handlungs-) Ressourcen unterscheiden (Sabatier 1988; 1993). Als ein vielbeachteter Versuch, Akteure im nationalen wie auch im internationalen Raum zu theoretisieren, ist der *Advocacy*-Ansatz in dieser Arbeit als Analysewerkzeug für die Erklärung heterogener Akteurszusammenschlüsse interessant (vgl. Keck/Sikkink 1999). Das gilt insbesondere vor dem Hintergrund der großen Bandbreite an Akteuren, die sich am IMF-Reformdiskurs beteiligten und unterschiedliche, informelle „Koalitionen“ bildeten. Der Sabatier'sche Ansatz versucht, die „Vielzahl von Akteuren in einem Politikfeld quer zu Institutionen und formellen Organisationen, quer zur Unterscheidung zwischen öffentlichen bzw. staatlichen Institution einerseits, privaten Organisationen und Akteuren andererseits gemäß ihrer gemeinsamen Grundüberzeugungen in *Advocacy Coalitions* zusammenzufassen“ (Nullmeier 2001: 297).

Die Ausgangsüberlegung des Ansatzes ist, dass Ideen von verschiedenen Akteuren mit gemeinsamen Kernüberzeugungen („core beliefs“) korrespondieren müssen. Diese Ideen sind aber in der konkreten Aus-

35 Abweichende Reaktionen unterschiedlicher Staaten auf gleiches Konsenswissen zeigen jedoch, dass es unklar ist, wie effektiv Konsenswissen als unabhängige Variable im Kontext des EC-Ansatzes bei der Analyse von Regierungshandeln ist. Die Anwendung des Konsenswissens im Politikprozess hängt, so die These des Ansatzes, von der Fähigkeit einer EC ab, ihr Wissen in den Prozess zu übertragen, so dass es bürokratische (prozedurale) Macht gewinnt und ausübt (vgl. Haas 1992: 30). Neben der Frage, ob es überhaupt Konsenswissen geben kann, ist es fraglich, ob Mitglieder einer EC selbst politische Macht erlangen müssen, damit ihre Idee politisch wirksam wird – nach meiner Haas-Lesart ist dies nicht der Fall (anders: Hasenclever et al. 1996: 209).

formulierung und Anwendung in einem Teilbereich (*Policy*) zu einem gewissen Grad veränderbar. Allerdings geraten diese umso mehr unter Anpassungsdruck, je weiter sie sich von den Kernüberzeugungen entfernen (Sabatier 1993). Lernen findet innerhalb und zwischen Koalitionen im Austausch statt – Voraussetzung hierfür sind Berührungspunkte, die z.B. auf internationalen Konferenzen aber auch in wissenschaftlichen Zeitschriften etc. gegeben sind. Eine Anpassung der Kernüberzeugungen folgt jedoch nur auf einen externen Schock, d.h. Lernprozesse haben in der Regel keinen substanziellen Einfluss.

Dadurch ist der *Advocacy*-Ansatz jedoch relativ statischer Natur, weshalb es hilfreich ist, eine poststrukturalistische Erweiterung vorzunehmen (vgl. Hajer 1995; Fischer 2003). Grundsätzlich sind auch Kernüberzeugungen diskursiv, wodurch Wandel erst erklärbar wird (vgl. Hajer 1995: 5). Anstatt von quasi unverrückbaren Kernüberzeugungen als Grundlage für Koalitionenbildung auszugehen, muss vielmehr von narrativen *Storylines* als „symbolisch konstruierte diskursive Strukturen" ausgegangen werden (Fischer 2003: 102; Übers.: CK).[36] Der diskursive Charakter der Koalitionen bedeutet, dass individuelle Präferenzen dynamischer sind, als dies im *Advocacy*-Ansatz suggeriert wird. Konsequenterweise sind Kernüberzeugungen maßgeblich an der Konstruktion von *Storylines* beteiligt. Insofern muss sich eine Diskurskoalition nicht notwendigerweise von einer *Advocacy*-Koalition unterscheiden, sie kann aber sehr viel größer und dynamischer sein als das bei Sabatier angedacht ist, was durchaus hilfreich für den dieser Arbeit zugrundeliegenden Untersuchungsgegenstand ist. Interessenfindungsprozesse verlaufen z.T. nicht dogmatisch (paradigmatisch), d.h. gemäß den Kernüberzeugungen, sondern sind diskursiver (oder auch strategischer) Natur.

Auf internationaler Ebene formieren transnationale Netzwerke „frames" zur strategischen Herstellung eines geteilten Weltbildes und somit der Legitimität entsprechenden kollektiven Handelns (Keck/Sikkink 1999: 90). Netzwerke sind „forms of organization characterized by voluntary, reciprocal and horizontal patterns of communication and exchange" (ebd.: 91). Jede Gruppe versucht dadurch, ihren Einfluss zu maximieren. Staaten sind als Akteure (Regierungen, Ministerien etc.) in enge Netzwerke transnationaler und internationaler gesellschaftlicher Verhältnisse eingebettet, wodurch breite Koalitionen möglich werden, diese aber nicht notwendigerweise organischer Natur sein müssen, sondern sich im jeweiligen *Policy*-Feld neu konstituieren können, weil diese „communicative structures" sind (ebd.). Eine wichtige Gruppe innerhalb

36 Eine Storyline ist das teildiskursive Produkt einer kausalen Ideen- und Interessenvermengung in einem Konflikt um „Wahrheit". Die Gesamtheit von *Storylines* macht einen Diskurs aus (vgl. Fischer 2003).

solcher Netzwerke sind Nichtregierungsorganisationen (*Non Governmental Organizations*, NGOs), die durch ihr frühes Handeln die Positionierung anderer im *Policy*-Feld aktiver Akteure erzwingen können (ebd.: 92f.). Durch die Analyse der Rolle von NGOs in solchen Netzwerken werden Überschneidungen mit anderen Akteuren wie bspw. Ministerien oder internationalen Organisationen sichtbar. Der primäre Zweck eines Netzwerks besteht im Informationsaustausch, noch wichtiger ist jedoch die Generierung neuer Informationen als Grundlage von Kampagnen und zur Identitätsstiftung. Insofern beinhaltet der Netzwerk-Ansatz eine wichtige Erweiterung der Überlegungen zu Koalitionen.

Ebenso wichtig wie die nähere Bestimmung des Akteurs-Diskurs-Verhältnisses sind Überlegungen zu den institutionellen Dimensionen des Diskurses, die im folgenden Abschnitt näher theoretisiert und operationalisiert werden.

2.4.3 Institutionelle Dimensionen des Diskurses

Bei Maarten Hajers „institutionellen Konstruktivismus" sind die Agenten des Diskurses u.a. Institutionen; er unternimmt den Versuch, „die gesellschaftliche Laufbahn bestimmter diskursiver Konstrukte konsequent an die betreffenden institutionellen Rahmenbedingungen zu binden, die an der Produktion derselben beteiligt sind" (Hajer 1997: 110) – dabei geht es um den Aspekt der Macht über den Diskurs wie auch um die Verselbständigung eines Diskurses in Raum und Zeit. Die institutionellen Dimensionen des Diskurses beschränken in ihrer strukturellen Eigenschaft die Wirkungsbedingungen von Aussagefunktionen. Es bilden sich also hegemoniale Diskurse heraus, die als Schablone für „legitimes" Handeln fungieren. Die „Wahrheit" wird zum hegemonialen Instrument, und eine Institution ist Ausdruck dieser Wahrheit. Diese „wahre" Schablone stellt sich aus der Analyse jener *Storylines* zusammen, die den Diskurs in seinen Dimensionen prägen (vgl. Fischer 2003: 104).

Das „Institutionelle" (der „Makroakteur", vgl. Hajer 1997: 116) ist in der Lage, bestimmte politische Teilbereiche aus der Diskussion herauszuhalten, bzw. bestimmte Diskurspositionen an den Rand der Plausibilität zu rücken, was dazu führt, dass Wissen aus dem Diskurs ferngehalten wird. Wie der akteurszentrierte Institutionalismus zeigt, können Institutionen und Organisationen dies über ihre Handlungspraxis leisten (Scharpf 2000b: 78ff.). Sie bestimmen beispielsweise die Zahl der an einer Entscheidung beteiligten Akteure – siehe folgendes Schaubild (nach ebd.: 85).

Schaubild 2: *Der Gegenstandsbereich der interaktionsorientierten Policy-Forschung*

Institutioneller Kontext

Problem Ursache Analyse → Akteure: Handlungs-orientierungen; Fähigkeiten → Akteurs-konstellationen → Interaktions-form → Policy Output

Politik - Umwelt

Solche Verfahrensregeln beeinflussen indirekt auch die inhaltliche Ausrichtung einer Entscheidungsfindung, insofern erweitern oder begrenzen Institutionen politische Prozesse.[37] Die Rückbindung politischer Entscheidungen an Institutionen „bestimmt letztlich das Politikergebnis im Sinne des *policy-output*“ (Czada 1997: 9). Trotz dieser spezifischen Strukturannahme gibt es keinen Determinismus, was die Entscheidungen und Ergebnisse betrifft: Die „Untereinheit“ einer Struktur, die Institution, oder auch eine Organisation definiert lediglich ein „Repertoire mehr oder weniger akzeptabler Handlungsverläufe“ (Scharpf 2000b: 83) und eröffnet den Spielraum für Strategien und Taktiken der Akteure. Somit können Institutionen Wahrnehmungen und Präferenzen und daher auch Intentionen von Akteuren niemals vollständig beeinflussen. Da die Intentionen der Akteure der jeweiligen Deutung der jeweiligen Wirklichkeit folgen, ist bereits der erste Schritt im Politikprozess, die Problemdefinition, zum großen Teil Deutungsarbeit, und diese findet nicht isoliert statt, sondern ist grundsätzlich diskursiv. In der diskurstheoretisch angeleiteten Strukturanalyse sind es deshalb die diskursiven Praktiken, die das Verhalten der Akteure beeinflussen. Auf der anderen Seite üben Institutionen als Rahmenwerke strukturellen Einfluss auf die (politische) Interpretation von Problemen aus, weil der Kontext selbst ein verdichtetes Terrain und das Ergebnis von Machtkämpfen ist. Es muss somit die Frage gestellt werden, wie existierende Machtstrukturen durch Diskurse reproduziert werden, bzw. inwiefern der hegemoniale Diskurs institutionell und über Organisationen verankert ist und so als Schablone für legitimes Handeln fungiert.

37 Die Institutionalisierung bewirkt auch, dass diskursive „Regelverstöße“ ihren Preis haben, was häufig dazu führt, dass sich Gegendiskurse von Beginn an in einem „hegemonialen“ Format befinden (Hajer 1997: 117).

Auf dieser theoretischen und analytischen Grundlage soll im Folgenden die Fragestellung systematisiert und spezifiziert sowie Hypothesen abgeleitet werden. Außerdem wird die methodologische Vorgehensweise zur Annäherung an den Untersuchungsgegenstand erläutert.

3. Forschungsfragen und Vorgehensweise

Der erhoffte Mehrwert der theoretischen Synthetisierung des gramscianischen Akteurszentrismus mit dem oben ausgeführten Diskursverständnis liegt in der Identifizierung multidimensionaler Einflussebenen im Politikfeld der internationalen Finanzbeziehungen, das durch einen hohen Grad an Dezentralität der Marktakteure und somit auch struktureller Marktmacht gekennzeichnet ist. Durch die Inklusion des Diskurses als analytische Ebene steht zunächst die Interaktion von Akteuren im Vordergrund und nicht eine vorgegebene Schablone technisch akzeptabler Handlungsoptionen. Interessen und Ideen werden im diskursiven Wechselspiel entwickelt und institutionell eingebettet bzw. ausgegrenzt – die etablierte Technokratie des IMF ist ein Beispiel für ein bereits geronnenes Machtverhältnis, wie im nächsten Kapitel noch ausführlich gezeigt wird. Die Institutionalisierung oder Verhinderung einer Reformoption für den IMF und/oder das internationale Finanzsystem ist also immer das Ergebnis eines vermachteten Prozesses zwischen Akteuren, deren Aktionsfeld diskursiv begrenzt ist, wenngleich diese Grenzen nicht starr, sondern in Zeit und Raum variabel und unterschiedlich permeabel sind. Die spannende Frage wird sein, welcher Art die Macht von Akteuren ist und an welchem Punkt die Grenzen dieser Macht erreicht sind. Im Folgenden wird kurz der angestrebte Mehrwert der Theoriensynthese anhand des Untersuchungsgegenstands näher verdeutlicht, um anschließend die anleitenden Fragen zu formulieren und die zu deren Beantwortung notwendigen Schritte zu skizzieren.

Wie bereits in der Einleitung angedeutet, bestand zwischen dem Reformdiskurs und den Finanzkrisen der 1990er Jahre ein direkter Zusammenhang. Denn erst durch die diskursive Konstruktion insbesondere der Ereignisse in Mexiko, Südostasien und Argentinien als Krisen des globalen Finanzsystems konnte der Status quo und somit die Politik des Internationalen Währungsfonds als zentrale Organisation des *Washington Consensus* in Frage gestellt werden. Mit den Zweifeln am Universalismus des Neoliberalismus im Sinne eines allgemeingültigen Globalisierungs- und Entwicklungskonzepts, das allen in den Weltfinanzmarkt integrierten Ländern positive Wachstums- und Wohlstandseffekte versprach, wurde letztlich auch die Rolle des IMF als Krisenorganisation

als widersprüchlich wahrgenommen. Die ergriffenen Maßnahmen halfen vor allem europäischen und US-amerikanischen Finanzinvestoren, ihre Verluste zu minimieren, während sie in den Ländern, die als „Musterknaben" der IMF-Politik galten, negative Folgen hatte (Wachstumseinbrüche, steigende Arbeitslosigkeit, Verarmung etc.).

Der Reformdiskurs stellte vor diesem Hintergrund einen globalen Verteilungskampf und somit eine existenzielle Herausforderung an das neoliberale Paradigma des *Washington Consensus* und die damit in Verbindung stehenden Akteure dar. Und gerade der IMF geriet in den Sog des Reformdiskurses, da sein universelles Mandat als internationale Organisation des Systems der Vereinten Nationen dem zu Tage tretenden Partikularismus der Washingtoner Globalisierungs- und Entwicklungsrezeptur definitionsgemäß widerstrebte und somit seine Legitimität in Frage stellte.

Der Reformdiskurs war ein vermachteter Kampf um die Ausrichtung der monetären Sphäre der Globalisierung, an dem eine große Zahl höchst heterogener Akteure beteiligt war. Akteure kämpften in diesem Reformdiskurs um die Durchsetzung ihrer *Policies*, basierend auf ihrem jeweiligen Verständnis von Ökonomie (Paradigma), welchem durch die Eigenheiten des Diskurses enge Grenzen und aber auch Entfaltungsspielräume gesetzt waren. So war es lediglich auf dem Gipfel der Asienkrise kurzzeitig möglich, das orthodoxe Paradigma des Neoliberalismus durch die Artikulation eines heterodoxen, finanzsystemkritischen Verständnisses weltwirtschaftlicher Interdependenzen ernsthaft zu attackieren, was durch die besondere Schwere der Krise begründet war. In allen anderen Phasen war die Dogmatik des *Washington Consensus* nur in der Sprache der Orthodoxie selbst (des neoklassischen und institutionalistischen Ökonomieparadigmas) angreifbar, was eine fundamentale Kritik erschwerte und die Reproduktion des Status quo letztendlich entscheidend begünstigte. Akteure, die am Rande des Diskurses agierten, wie zum Beispiel Globalisierungskritiker, konnten durch die institutionalisierten Machtverhältnisse erfolgreich marginalisiert werden. Für diesen Prozess der Marginalisierung war die Existenz des IMF von zentraler Bedeutung, da dessen eigenes Bestreben, sich vom Partikularismus des *Washington Consensus* und der Finanzmarktakteure zu distanzieren, teils gegen seinen Willen zur Kontinuität des Status quo der 1990er Jahre beitrug, wie im weiteren Verlauf der Arbeit noch ausführlich gezeigt wird.

3.1 Spezifizierung der Forschungsfrage und Hypothesen

Vor diesem Hintergrund kann im Folgenden die Fragestellung spezifiziert und systematisiert werden:

- Inwiefern verschob sich der strukturelle und institutionelle Rahmen als Interaktionsstruktur zwischen dem IMF und den (Markt-) Akteuren seit 1944 und welchen Einfluss hatten die Finanzkrisen der zweiten Hälfte der 1990er Jahre auf den IMF als zweckgerichtete Organisation und verdichtete Machtstruktur des *Washington Consensus* in diesem neuartigen Spannungsverhältnis – inwiefern ist dabei der funktionalistische Organisationsbegriff der Internationalen Politischen Ökonomie gerechtfertigt?
- Wie konstituierte sich das institutionelle Artikulationsverhältnis der Akteure innerhalb des Reformdiskurses und wie konnten partikulare Reformpräferenzen so universalisiert werden, dass es zu einem Interessensausgleich zwischen dem IMF und den verschiedenen Akteuren und der Befriedung des globalen Widerstands kam – in welchem Maß strukturierte dabei der Diskurs Akteurshandeln?
- Wie ist die Reproduktionsfähigkeit der Hegemonie des *Washington Consensus* vor dem Hintergrund der systemischen Krisenprozesse und in Anbetracht globaler Gegenkoalitionen aus staatlichen und nicht-staatlichen Akteuren zu erklären – war diese diskursiv, strukturell oder war sie einer Hybridform geschuldet und inwiefern ist es gerechtfertigt, von Hegemonie und nicht von einem globalen Herrschaftsverhältnis zu sprechen?

Der Beantwortung dieser Fragen im weiteren Verlauf der Arbeit liegen eine Reihe von Hypothesen zugrunde, die ebenfalls im Schlussteil wieder aufgegriffen und überprüft werden. Folgende Hypothesen können hinsichtlich des IMF-Reformdiskurses aus der diskurs- und hegemonietheoretisch angeleiteten Machtanalyse formuliert werden:

- Im Untersuchungszeitraum (Mitte der 1990er Jahre bis 2003) ergaben sich in Folge der Finanzkrisen kontingente Einfallstore für die Reform des IMF. Solche *Windows of Opportunity* eröffneten Diskursräume für gegenhegemoniale, bzw. reformistische oder lineare (Lern-)Prozesse.
- Man kann Akteure benennen, die sich in der Formulierung, Artikulation und Mobilisierung eines alternativen Projekts in Form einer „Neuen Internationalen Finanzarchitektur“ und eines grundlegend reformierten IMF engagierten. Sie bauten ein diskursives Netzwerk für eine weitreichende Verregelung der internationalen Finanzmärkte auf, was dem *Washington Consensus* entgegenlief.

- Der Heterogenität der Akteursgruppen und der globalen Verteilung der Einzelakteure konnte durch den Einsatz moderner Informations- und Kommunikationstechnologien begegnet werden – insofern können paradigmenbasierte Kollektivakteure identifiziert werden.
- Hegemoniale Verhältnisse können durch die Analyse der komplexen Beziehungen von Zivilgesellschaft und politischer Gesellschaft aufgezeigt werden. Die Bestimmung des Verhältnisses von Konsens und Zwang geschieht durch die Ermittlung der den Einzel- oder Kollektivakteuren offen stehenden Alternativen. Die Analyse der Alternativen ermöglicht die Aufdeckung der strukturellen Zwänge der Akteure.
- Der IMF stellt ein organisationelles Terrain mit spezifischen Selektionsmechanismen dar und dient der institutionellen Stabilisierung der krisenhaften Dynamik gesellschaftlicher Prozesse im global-monetären Bereich. Die Bearbeitung der Widersprüche diente der Entwicklung bzw. Verteidigung des hegemonialen *Washington Consensus*.
- Die Reform des IMF bedeutet nicht das Ende der Krisenhaftigkeit der Finanzmärkte, sondern die Materialisierung eines Lösungsansatzes, wie er von der hegemonialen Diskursformation interpretiert und artikuliert wurde.

Die handlungsorientierte Hegemonietheorie Gramscis und die diskursbasierte Machttheorie Foucaults erfordern eine Analyse des Untersuchungsgegenstands auf mehreren Ebenen. Zum einen müssen auf der Akteursebene das Akteursfeld und die entsprechenden Gruppen bestimmt werden. Zum anderen sind auf der strukturellen Ebene Veränderungen des Handlungsrahmens des IMF zu analysieren. Die eigentliche Machtanalyse konzentriert sich letztlich auf die Analyse der Strategien und Strukturen innerhalb des IMF-Reformdiskurses selbst. Insofern bildet die Diskursebene das Bindeglied zwischen der Akteurs- und Strukturanalyse und es ergeben sich folgende drei Analyseebenen des Untersuchungsgegenstands:

- Auf der *Akteursebene* wird analysiert, welche Einzelakteure eine paradigmatische, diskursive oder strategische Koalition und somit einen (organischen oder temporär-situativen) Kollektivakteur formierten. In einem zweiten Schritt wird gefragt, welche Macht dem jeweiligen Kollektivakteur zuzusprechen ist. Dafür ist zu klären, wie sich Akteure des IMF-Reformdiskurses im globalen Raum konstituierten und wie sie agierten.
- Auf der *Strukturebene* wird analysiert, welche institutionellen Voraussetzungen es für die Bewahrung und Reproduktion des hegemo-

nialen *Washington Consensus* gab und wie sich das Artikulationsverhältnis von Diskurs und Struktur gestaltete.

- Auf der *Diskursebene* wird schließlich analysiert, wie das Artikulationsverhältnis von Akteur und Struktur zugunsten der hegemonialen Position im Reformdiskurs ausgerichtet wurde. Die Diskursebene ermöglicht zum einen die Zusammenführung von Paradigmen einer Akteursgruppe und einer Reformposition, zum anderen ermöglicht sie die Analyse von Widersprüchen zwischen Paradigma und Verhalten, wodurch Machtverhältnisse sichtbar werden.

3.2 Methoden und Arbeitsschritte

Aufgrund dieser verschiedenen Ebenen ist bei der vorliegenden *Policy*-Analyse in methodischer Hinsicht ein gewisser Pluralismus notwendig (vgl. Scharpf 2000b; Hajer/Wagenaar 2003; Scherrer 1999). Das Spektrum der Untersuchungsmethoden reicht von Experteninterviews über die hermeneutische Herangehensweise an Textdokumente bis hin zu diskursanalytischen Momenten in der Fallstudie.

Die Skizzierung und Analyse des Diskurses über die Reform des IMF ist der Gegenstand des vorliegenden Buches. Das dazu herangezogene Untersuchungsmaterial waren in erster Linie wissenschaftliche und politische Literatur, ausgewählte Printmedien (überregionale Tageszeitungen, Zeitschriften und Bücher), Veröffentlichungen von Forschungsinstitutionen und *Think Tanks*, Redemanuskripte, Transkripte von Pressekonferenzen und IMF-Exekutivdirektoriumstreffen, Kommuniques, Stellungnahmen, die IMF-Publikationen (v.a. IMF Survey, *Annual Report*, *Working Papers* etc.), die IMF-Website, Presseinterviews und 25 Experteninterviews.[38] Die Interviews mit Vertretern des IMF, der Wissenschaft, des politischen Systems und der Zivilgesellschaft dienten der Einschätzung der Verhandlungen und des allgemeinen Stellenwerts bestimmter Reformvorschläge (insbesondere des internationalen Insolvenzrechts) und anderer Akteure (vgl. Bogner et al. 2002).

Folgende Arbeitsschritte müssen für die Machtanalyse der IMF-Reform geleistet werden:

38 Die Interviews waren explorativ und in der Ausrichtung theoriegenerierend (vgl. Bogner et al. 2002). Als Experte wurde angesprochen, wer „über privilegierten Zugang zu Informationen über Personengruppen oder Entscheidungsprozesse verfügt“ (Meuser/Nagel 1991: 443). Mit der Methode des Experteninterviews wurde forschungslogisch das Interesse verfolgt, Strukturen und Strukturzusammenhänge des Expertenwissens und -handelns zu analysieren (ebd.: 446ff. sowie 2002).

(1) Das methodische Vorgehen soll einen möglichst integrativen Zugang zur Fragestellung ermöglichen, wie sich eine internationale Regulierung und Reform dieser Regulierung herausbilden, bzw. welche Interessen, Deutungsmuster der Probleme und Wege der Problembearbeitung sich in (expliziten) Kompromissen durchsetzen. Die Machtanalyse des IMF und der korrespondierende Diskurs müssen dafür in strukturelle Rahmenbedingungen, wie das System freien Kapitalverkehrs und der Krisenhaftigkeit der internationalen Finanzmärkte, der Globalisierung und Veränderungen des internationalen Finanzgeschäfts eingebettet werden. Zu diesem Zweck wird im nächsten Kapitel die Geschichte des IMF und die Veränderungen dessen Handlungsfeldes, der internationalen Finanzmärkte, dargestellt.

(2) In einem zweiten Schritt werden die Akteure des Reformdiskurses analysiert (Kapitel III). Die wichtigsten Akteure sind Regierungen und Regierungsgruppierungen (wie z.B. die G-7), der IMF selbst, „die *Wall Street*" (d.h. internationale Banken, institutionelle Investoren und Assekuranzen) und deren Verbände, NGOs und *Epistemic Communities*, sowie Fachmedien wie der *Economist* oder die *Financial Times*. Es kommt zur Gruppen- oder Koalitionenbildung aufgrund der Identifizierung gemeinsamer Paradigmen, Strategien und Interessen der einzelnen Akteure (Diskurskoalitionen bzw. *Advocacy*-Netzwerke). Der Grad der Mitarbeit an der Verhandlung und Ausarbeitung von Kompromissen durch spezifische Akteure ist dabei nicht nur vom Agieren bei internationalen Verhandlungsprozessen vor Ort abhängig. So können auch NGOs z.B. über das Internet Reformvorschläge verbreiten, allerdings mit einem geringeren Wirkungsgrad, als wenn dies über nationale Parlamente oder Regierungen geschieht. Da der IMF eine Regierungsorganisation ist, hängt der Einfluss einzelner Akteure auf den IMF u.a. davon ab, welche Stellung ein Mitgliedsland hat (Kreditgeber- oder Kreditnehmerland), und von der Haltung der USA als (durch ihr Vetorecht) mächtigstes Mitglied des IMF (vgl. Woods 2003). Die erfolgreiche Durchsetzung einer Reformidee hängt ferner davon ab, welche Interessen, Bündnisse und Ressourcen dahinter stehen, welche Verhandlungserfahrung mitgebracht wird, und wie professionell Widersprüche der Gegenseite ausgenutzt werden.

(3) Danach folgt die Nachzeichnung des institutionellen Lern- und Reformprozesses (Kapitel IV). Die Modifikationen in den Bereichen Transparenzerhöhung in den Mitgliedsländern des IMF sowie beim IMF selbst, die Überholung der Konditionalitäten und Fazilitäten und das Scheitern der Festschreibung der Kapitalverkehrsliberalisierung in die Statuten des Fonds ergaben eine spezifische „Reformrichtung". Der IMF strebte den Ausbau seiner Rolle als *Lender of Last Resort* an, wodurch

er allerdings das Problem des *Moral Hazard*, das ein Hauptauslöser des Reformdiskurses war, nicht gelöst hatte. Im Gegenteil, diese institutionellen Lernprozesse konnten nur vor dem Hintergrund des Einbezugs des Privatsektors in die Krisenlösungsprozesse geschehen, weshalb der IMF die Idee eines internationalen Insolvenzrechts aufgriff und als genuine Reforminitiative lancierte.

(4) Auf diese Reforminitiative beschränkte sich aus forschungspraktischen Gründen auch die empirische Analyse (Kapitel V).[39] Die Konzentration auf eine *Fallstudie* ist ein geeignetes Erkenntnismittel, weil von Einzelfällen abstrahiert und verallgemeinert werden kann, solange Zusammenhänge und Analyseebenen nicht ausgeblendet bleiben (vgl. Streeck/Höpner 2003: 35). In der Umsetzung wurde der Reformprozess *Policy*-analytisch aufgearbeitet und evaluiert. Für diese Analyse sind sowohl die Rahmen-, als auch die Akteurs- und Reformanalyse unerlässlich, da der Reformkontext sowie die organisationelle Konstitution von Regelwerken (seien sie restriktiv, offen, integrativ oder exklusiv) variierende Interaktionsformationen zulassen – und Reform hängt u.a. von der spezifischen Akteurskonstellation ab.[40] Der Einzelfallzugang kann ein Schlüssel zu den Schaltstellen der Wechselbeziehung zwischen Struktur und Akteur sein, er bleibt ohne die entsprechende Rahmenanalyse jedoch wenig aussagekräftig.

Die *Policy*-Analyse des Insolvenzrechtsdiskurses wird von der Frage angeleitet, wie sich der partikulare Widerstand gegen die Verrechtlichung des internationalen Schuldenmanagements durch ein internationales Insolvenzrecht gegen das institutionelle Interesse des IMF, sowie der wichtigsten Gläubigerstaaten, anfangs der USA, durchsetzen konnte. Die hypothetische Antwort hierauf lautet, dass der Erfolg der internationalen

39 Die Experteninterviews wurden alle im Jahr 2003 durchgeführt, davon die meisten nach der Frühjahrstagung von IMF und Weltbank im April, auf welcher das Scheitern des Insolvenzrechts offiziell bestätigt wurde.

40 Präferenzen und Interessen entstehen interaktiv im Kontext spezifischer (Akteurs-)Konstellationen. Aus der Kombination einer bestimmten Akteurskonstellation und eines bestimmten Interaktionsmodus ergeben sich die jeweiligen Strategieoptionen. In Scharpfs akteurszentriertem Institutionalismus gibt es vier Interaktionsformen: (a) einseitiges Handeln, (b) Verhandlung, (c) Mehrheitsentscheidung und (d) die hierarchische Steuerung. Diese Interaktionsformen werden von institutionellen Regeln (formell) und vom institutionellen Kontext beeinflusst, der wiederum in vier Kategorien zu unterteilen ist: (a) anarchische Felder und minimale Institutionen, (b) Netzwerke, Regime und Zwangsverhandlungssysteme, (c) Verbände und repräsentative Versammlungen und (d) hierarchische Organisationen und der Staat. Gerade im „Schatten der Hierarchie" kann eine Seite ihre bevorzugte Lösung durchsetzen, wenn der Versuch einer Einigung auf dem Verhandlungswege scheitern sollte (Scharpf 2000b: 87-95).

Kapitalfraktion, die Umsetzung der Insolvenzrechtsidee zu verhindern, vor allem darauf beruhte, dass die Auseinandersetzungen um den Insolvenzmechanismus einerseits auf ihrem diskursivem Terrain geführt wurden und sie andererseits einigen Bedenken der Insolvenzrecht-Protagonisten Rechnung trugen. Wichtig sind im Reformkontext strukturelle sowie institutionelle Handlungsbegrenzungen bzw. -ermöglichungen zentraler Akteure aufgrund des *Governance*-Systems der internationalen Organisation IMF, sowie informelle Einflusskanäle.

(5) Im Schlusskapitel wird zum einen der theoretische und methodologische Forschungsansatz vor dem Hintergrund der empirischen Erkenntnisse bewertet, zum anderen wird die Plausibilität der zentralen Begriffe (Hegemonie, Diskurs, Intellektuelle) evaluiert.

II. Der IMF im Wandel

Das Handlungsfeld und somit die Handlungsbedingungen des IMF haben sich seit dessen Gründung im Jahr 1944 grundlegend verändert. Der IMF wurde als institutionelle Auskleidung des festen Wechselkurssystems von Bretton Woods konzipiert und gestaltet, und definiert seit dem Zusammenbruch des Systems seine Existenz über das Handeln im neuen Umfeld freier Wechselkurse und freien Kapitalverkehrs. Der Wandel des Umfeldes wie auch die organisatorischen Reaktionen hierauf sind Gegenstand dieses Kapitels.

Ziel der Analyse ist die Herausarbeitung der Entstehung der Krise, wie sie der IMF nach der Asienkrise in Gestalt des Reformdiskurses erfuhr. Zudem sollen potenzielle Parallelen zwischen Reformdiskursen in der Geschichte des IMF im Kontext früherer Krisen nachgezeichnet werden. Im Hinblick auf den heutigen Reformdiskurs und die Machtverhältnisse, die darin zum Tragen kamen, muss ferner die organisatorische Ausgestaltung des Fonds selbst analysiert werden, ebenso wie Veränderungen seiner *Governance*-Struktur, weil darin Machtverhältnisse deutlich sichtbar werden. Darauf aufbauend wird in der Akteurs- und Reformanalyse der formelle wie informelle Einfluss der Gruppen untersucht. Zentral ist in diesem Akteurs- und Strukturgeflecht die Rolle des IMF selbst, der Subjekt (Akteur) und Objekt (Instrument) gleichermaßen ist, weshalb die Analyse seiner Strukturen und seines Interaktionsfeldes einen besonderen Erkenntnisgewinn versprechen.

Ausgangspunkt ist der Gründungsdiskurs in Bretton Woods, in dem einige Elemente verhandelt worden waren, die auch im jüngsten Reformdiskurs präsent waren – es wird von „Keynes' Rache“ gesprochen (Cartapanis/Herland 2002). Anschließend wird die Organisation IMF, ihre Gremien und *Governance*-Struktur dargelegt. Im historischen dritten Teil wird der strukturelle Wandel des IMF-Handlungsfeldes um die

Zeit des Zusammenbruchs des Bretton Woods-Systems analysiert und die erste große Existenzkrise diskutiert. Das Handlungsfeld des IMF hat sich seit Mitte der 1970er Jahre substanziell verändert. In den 1990er Jahren fand der IMF seine neue konkrete Rolle als „Krisenfeuerwehr“; diese Rolle war gleichzeitig Anstoß des Reformdiskurses, der in Folge der Asienkrise aufkam. Die unterschiedlichen Analysen der Asienkrise und der Reaktion des IMF werden paradigmenorientiert vorgestellt. Sie sind die Grundlage für den Reformdiskurs und zentraler Bezugspunkt zur Bildung verschiedener Akteursgruppen. Zum Abschluss dieses Kapitels werden die den Krisenanalysen zugrunde liegenden ökonomischen Paradigmen ausführlicher dargelegt. Unter Rückgriff auf das Konzept der *Impossible Trinity* werden sie hinsichtlich ihrer politischen Umsetzung historisch eingeordnet und systematisiert – mit besonderem Augenmerk auf den Merkmalen des Status quo.

1. Gründungsdiskurs von Bretton Woods

Das Bretton Woods-Abkommen, dessen Planung unilateral bereits 1941/42 in den USA begann, war in erster Linie die Folge der negativen weltwirtschaftlichen Erfahrungen vor dem Zweiten Weltkrieg. Durch den Vertrag von Bretton Woods, der 1944 geschlossen wurde, schufen die beteiligten Staaten mit dem IMF und der Weltbank zwei Organisationen zur Stabilisierung des internationalen Zahlungsverkehrs. Das Gründungsdatum des IMF im Rahmen des Bretton Woods-Abkommen ist der 22. Juli 1944. Offiziell in Kraft getreten ist diese Vereinbarung am 27. Dezember 1945. 29 Staaten hatten 1945 die *Articles of Agreement* (die Charta des IMF) ratifiziert. Am 1. März 1947 nahm der IMF seine Tätigkeit auf. Im Juli 2004 hatte der IMF 184 Mitglieder und beschäftigte ca. 3000 Mitarbeiter aus 141 Ländern. Seit 1947 ist er eine Sonderorganisation der UN.[1]

1 Nach Artikel 57 der *UN-Charta* ist der IMF eine Spezialagentur der Vereinten Nationen (*United Nations*, UN). Das Verhältnis zwischen Fonds und dem *United Nations Economic and Social Council* (ECOSOC) ist geregelt nach dem Abkommen vom 15. November 1947. In diesem Vertrag wird die weitreichende Verantwortung des IMF anerkannt und seine Unabhängigkeit festgeschrieben. Das Recht des IMF, in UN-Organen vertreten zu sein, ist weitaus größer als umgekehrt. Dieses Abkommen beschränkt das Recht des ECOSOC, das er nach Artikel 63 und 64 der *UN-Charta* eigentlich besäße, Empfehlungen an den IMF abzugeben, Dokumente von den Bretton Woods-Institutionen anzufordern und deren Aktivitäten zu koordinieren (vgl. Riesenhuber 2001: 65).

Die Erkenntnis aus der Weltwirtschaftskrise, aber auch aus der Zeit vor dem Ersten Weltkrieg war, dass sowohl der Goldstandard, der Währungen fest an den Goldpreis koppelte, als auch völlig flexible Wechselkurse nicht in der Lage gewesen waren, ein stabiles Währungssystem zu schaffen (vgl. Eichengreen 1996: 93ff.).[2] Wie die genaue Ausgestaltung der neuen Finanzarchitektur aussehen sollte, war trotz der einschlägigen Erfahrungen umstritten. Das übergeordnete Ziel war die Schaffung einer internationalen Finanzordnung, die über die bisherigen Wechselkurssysteme hinausginge. Inwieweit aber dafür der nationale geldpolitische Spielraum geopfert werden sollte, war einer der Hauptstreitpunkte der Diskussion, die hauptsächlich zwischen den beiden großen Architekten, den USA und Großbritannien, verlief. Dass am Ende der IMF, als zentrales „institutionalisiertes Produkt" von Bretton Woods, die Aufgabe zugewiesen bekam, Mitgliedsstaaten bei Zahlungsbilanzschwierigkeiten einen kurzfristigen Kredit zur Verfügung zu stellen, war ein Resultat dieses Machtkampfes (James 1996).

Der Machtkampf der beiden Nationen wurde in Person der beiden Ökonomen Harry Dexter White (USA) und John Maynard Keynes (UK) ausgetragen – entschieden wurde er größtenteils zugunsten der USA (vgl. Boughton 2002). Dabei war White intellektuell durchaus ein Bewunderer von Keynes und teilte viele seiner Ansichten, was in den Diskussionen auch immer wieder deutlich wurde. Als Regierungsökonom musste er jedoch die Interessen der US-Administration vertreten, die von den Ideen Keynes abwichen, da der Keynes-Plan stärker auf eine interventionistische Politik ausgerichtet war (vgl. Rees 1973). Der Erfolg des White-Plans resultierte nicht zuletzt aus der ungleichen Konstellation in den Verhandlungen von Bretton Woods, da die USA aus dem Zweiten Weltkrieg als Weltmacht hervorgingen und perspektivisch die globale Kreditgeber-, also Gläubigerfunktion übernehmen konnten, während England hochverschuldet (beim *Commonwealth* wie auch bei den USA)

2 Allerdings wurde in der Zwischenkriegszeit der Goldstandard bereits weitgehend durch einen Golddevisenstandard ersetzt; so bestand die Einlösungspflicht nicht mehr nur in Gold, sondern auch in Devisen. Durch die Lockerung des Goldstandards wurden auch die Spielregeln des alten Systems verändert. Die Loslösung vom Goldstandard erfolgte durch die Freigabe des englischen Pfunds aus der Goldbindung im Jahr 1931, dem sich die Mitglieder des *Commonwealth* anschlossen. Dem Sterling-Block stand zunächst der „Goldblock" unter der Führung von Frankreich gegenüber, bis auch dieser im Jahr 1936 die Goldbindung aufgab. Die 1930er Jahre waren geprägt durch den Verfall des ehemals einheitlichen Währungssystems in Währungsblöcke, Devisenbewirtschaftung und konkurrierende Abwertungen (vgl. Weber 1983).

aus dem Krieg hervorging und als Schuldnernation an den Verhandlungen in Bretton Woods teilnahm.[3]

Die Pläne von Keynes und der US-Regierung unterschieden sich im Grad der Verpflichtungen, die den Gläubigerländern auferlegt wurden, in der Flexibilität der Wechselkurse, sowie in Fragen der Kapitalmobilität (vgl. Eichengreen 2000: 136f.). Keynes plädierte für die nationale Kontrolle über die Wechselkursanpassung wie auch für Kontrollen des Kapitalverkehrs und des Handels um die Ziele der Vollbeschäftigung und einer ausgeglichenen Zahlungsbilanz gleichzeitig zu ermöglichen. Dagegen wandte sich die US-Position gegen Kontrollen und Kursstützungen und plädierte für die Errichtung eines Fonds, der entsprechende Paritätsänderungen vornehmen könne. Dass der Plan von Keynes sehr viel weitreichender war als der US-Plan, wurde besonders deutlich bei dessen Vorschlag einer *International Clearing Union* (ICU), deren Zweck darin bestanden hätte, unilaterale deflationäre Politiken auf Kosten anderer Länder durch eine umfassende Zahlungsbilanzfinanzierung zu unterbinden (ebd.: 137).

Die ICU war als eine supranationale Zentralbank konzipiert, deren eigene (neu zuschaffende) Währung, der *Bancor*, als Weltgeld sui generis hätte fungieren sollen.[4] Dessen Nominalwert sollte in Gold festgelegt, und die nationalen Währungen dagegen in gewichteten Paritäten festgesetzt werden. Das ICU-Konzept basierte auf der Idee der Bereitstellung weitreichender Liquidität zur Aufrechterhaltung des kooperativen Systems im Falle einer Krise bzw. tiefgreifender Anpassungen im Zuge von Zahlungsbilanzungleichgewichten. Die USA lehnten die ICU strikt ab, weil dies „unbegrenzte Verpflichtungen für Gläubiger mit sich

3 Großbritannien bekam im Zuge der Verhandlungen einen US-Kredit in Höhe von 30 Mrd. US-Dollar zugesagt (vgl. Bordo 1992: 17).

4 Die Idee von Keynes war die Erhöhung der öffentlichen Steuerungskompetenz im internationalen Raum. Die ICU und der *Bancor* waren seine Lösung für das *Seignorage*-Dilemma: Der US-Dollar, bzw. keine nationale Währung könne den Doppelstandard als nationales und supranationales Geld dauerhaft erfüllen. Nationale Währungen seien im internationalen Zahlungsverkehr letztlich nicht brauchbar, da ihr Wert nur selbstbezüglich bestimmt werden kann, und je stärker die Variierung der Werte, desto geringer ist ihre Wertspeicherfunktion. Ferner gäbe es einen Widerspruch zwischen der Funktion einer Leitwährung zur Schuldentilgung, solange der Emittent seine Passiva im Ausland in eigener Währung bezahlen kann. Der Emittent des Weltgeldes genießt somit den einzigartigen *Seignorage*-Vorteil, welcher zum Missbrauch reizt, ausländische Besitzer der Schlüsselwährung dazu zu zwingen, in überzogenen Maße die einheimischen Haushaltsdefizite zu finanzieren (vgl. Guttmann 1996: 189; siehe auch Abschnitt zum „Strukturellen Wandel des IMF-Handlungsfeldes“).

bringe" (ebd.).[5] Zwar gab es einen Konsens hinsichtlich der Notwendigkeit einer institutionellen Absicherung des neuen Systems, aber die potenzielle Organisation sollte finanziell sehr viel geringer ausgestattet sein, als dies bei Keynes angedacht wurde. Dessen ICU sollte den Status eines internationalen *Lender of Last Resort* (Kreditgeber letzter Instanz; im folgenden: LLR) erhalten.[6] Dafür wäre es nach Keynes notwendig gewesen, neben der Schaffung des *Bancor* zwei weitere Komponenten zu erfüllen: großzügige Kreditrahmen für die Länder und einen Automatismus bei Kreditvergabeentscheidungen. Aber auch in den beiden letzten Aspekten stieß er auf den Widerstand der US-Regierung, da diese eine „exzessive Kreditschaffung vermeiden wollten" (Boughton 2002: 16; Übers.: CK). Der geschlossene Kompromiss zwischen den beiden Parteien war die Errichtung des IMF, der als Stabilisierungsfonds in das System der Vereinten Nationen integriert werden sollte. Jeder Mitgliedstaat würde in diesen Fonds nach einer bestimmten Quote einzahlen, teils in Gold, teils in eigener Währung. Der Fonds war letztlich erheblich kleiner und restriktiver ausgerichtet als die ICU: Der US-Plan sah eine Gesamtkreditmenge in Händen des Fonds von 5 Mrd. US-Dollar vor (vgl. Bordo 1992: 16). In Anbetracht dieser Restriktion konnte der IMF keine LLR-Funktionen übernehmen – der Fonds würde vielmehr seine knappen Ressourcen rationieren müssen, indem er ihren Gebrauch konditioniert (vgl. Boughton 2002: 19f.).

Die Ausstattung des Fonds hatte zudem eine weitreichende Auswirkung auf das mögliche Wechselkurssystem, denn „je knapper die Finanzierung, desto größer der Bedarf an flexiblen Wechselkursen" (Eichengreen 2000: 137). Schließlich kam es zum sog. Gold-Dollar-Standard, der eine Zwischenlösung aus der US-Präferenz für feste und der UK-Präferenz für flexible Wechselkurse darstellte – die sog. Stufenflexibilität (vgl. *Articles of Agreement*, Art. XX). Die Mitgliedsländer legten

---

5 Die USA als Zahlungsbilanzüberschussland hätten, gemessen an den Zahlen der 1930er Jahre, die gesamten Ziehungsrechte anderer Länder finanzieren müssen, was nach dem Keynes-Plan die Summe von 23 Mrd. US-Dollar ergeben hätte (vgl. Eichengreen 2000: 137).

6 Die Funktion eines LLR übernimmt im nationalen Kontext in der Regel die Zentralbank, da sie die Möglichkeiten hat, das Finanzsystem mit Liquidität zu versorgen, indem sie die Kreditbasis ausweitet und/oder Geld schöpft. Solche Kredite werden illiquiden (aber solventen) Schuldnern bereit gestellt, deren Bilanz ein *maturity mismatch* aufweist. Liquidität kann der jeweiligen Institution oder aber dem gesamten Markt zugute kommen. Nach der klassischen Definition eines LLR von Walter Bagehot sollen solche Kredite zu sehr hohen Zinsen verliehen werden (vgl. Bagehot 1873). Während ein LLR im nationalen Raum eine zentrale Rolle spielt, ist umstritten, inwieweit das internationale Finanzsystem eine entsprechende Einrichtung benötigt (vgl. Sachs 1995; Calomiris 1998).

Paritäten für ihre Währung in Gold oder Dollar fest und dieser Wechselkurs durfte nur um ein Prozent schwanken. Für die Korrektur fundamentaler Ungleichgewichte musste der Fonds konsultiert werden, bei größeren Anpassungen sogar die Dreiviertelmehrheit der Stimmberechtigten eingeholt werden.

Der Vertrag von Bretton Woods war letztendlich ein Kompromiss, in dem das Übergewicht der US-Regierung offensichtlich wurde und erste Momente der Nachkriegshegemonie des Lagers der Freihandelsbefürworter und der US-Finanzindustrie eingeschrieben wurden (vgl. Helleiner 1994). Dies wurde u.a. deutlich bei der Frage der Beschränkung des Kapitalverkehrs. Sowohl White als auch Keynes sprachen sich, wenn auch im Detail voneinander abweichend, für die Möglichkeit der Kontrolle des Kapitalverkehrs aus (basierend auf der Befürchtung, dass es zu einer großangelegten Kapitalflucht aus dem kriegszerstörten Europa in die USA kommen könnte) (vgl. Bougthon 2002: 9). Ohne solche Kontrollen würde die Autonomie der europäischen Länder untergraben, stabile Wechselkurse und der internationale Handel gestört. Darüber hinaus würden die geringen Ressourcen des IMF schnell an ihre Grenze stoßen, wenn die Schräglagen der Bilanzen, hervorgerufen durch Kapitalflucht, ausgeglichen werden müssten. White schlug zusätzlich vor, dass solches Fluchtkapital von den Empfängerländern abgelehnt werden sollte.

Es gab insofern eine intellektuelle Übereinstimmung hinsichtlich des Nutzens von Eingriffen in den Kapitalverkehr. Dennoch wurde am Ende in die IMF-Statuten nur eine abgeschwächte Version von Keynes' und Whites Vorschlägen aufgenommen.[7] Ein Grund hierfür war die Opposition der US-Regierung, die in diesem Aspekt stark von der heimischen Finanzindustrie beeinflusst wurde, denn wie Eric Helleiner schreibt: „Both of these proposals were strongly opposed by the US financial community which had profited from the handling of flight capital during the 1930s and which feared that the proposals would affect New York's reputation as an international financial center." (Helleiner 2004: 3) Der potenzielle Einsatz von Kapitalverkehrskontrollen blieb seitdem ein umstrittener Bestandteil der *Articles of Agreement*.[8] Letztlich war der US-

7 „Members may exercise such controls [Kapitalverkehrskontrollen] as are necessary to regulate international capital movements, but no member may exercise these controls in a manner which will restrict payments for current transactions or which will unduly delay transfers of funds in settlement of commitments, except as provided in Article VII, Section 3(*b*) and in Article XIV, Section 2." (Articles of Agreement, Art. VI, Section 3)

8 Zunächst erforderte diese Einschreibung der Kapitalverkehrskontrollen in die IMF-Statuten jedoch, dass in den Folgejahrzehnten der Liberalisierungsprozesses auf andere Organisationen auszuweichen hatte: Die meis-

Widerstand gegen Kapitalverkehrskontrollen auch der Vorstellung geschuldet, dass der amerikanische Aufstieg von einem multilateralen und multinationalen Regime des Freihandels und somit des freien Kapitalverkehrs abhänge. Die Dominanz der USA zeigte sich somit am deutlichsten in zwei Bereichen: Dem Bestehen auf monetärer Stabilität als Disziplinarkraft und auf Multilateralismus im internationalen Finanzwesen.

Die einzelnen Aspekte des Kompromisses von Bretton Woods waren das Paritätensystem in Gestalt des Gold-Dollar-Standards, die volle Konvertibilität der Währungen innerhalb der Leistungsbilanz im Rahmen eines multilateralen Zahlungssystems, die Errichtung der Weltbank und des IMF, dessen primäre Aufgabe darin bestand, Reserven bei Zahlungsbilanzschwierigkeiten konditioniert zur Verfügung zu stellen.[9] Der IMF war das zentrale Resultat der unangefochtenen Dominanz der USA in Bretton Woods. In Schaubild 3 sind die Gründungsartikel und der zentrale Artikel IV der IMF-Statuten aufgeführt, in welchen sich die US-Präferenzen niederschlugen.

2. Organisation und *Governance* des IMF

Der Gründungsdiskurs von Bretton Woods erstreckte sich zudem auf die Frage des Sitzes des IMF. Während Keynes eine strikte Trennung der „politischen USA“ und des Sitzes des IMF forderte (er wollte den Fonds in New York ansiedeln), setzten die USA ihre Präferenz durch und errichteten das Hauptquartier in Washington, „three blocks west of the White House“ (Blustein 2001: 19). Nach den Fondsstatuten hat die Organisation ihren Sitz in dem Land, welches die meisten Stimmanteile hält, d.h. in den USA. Hintergrund der damaligen Standortdebatte war, dass Keynes eine zu enge Bindung zwischen der Vertretung eines Landes oder einer Landesgruppe im IMF (den Exekutivdirektoren) verhindern wollte.

---

ten Industrieländer schafften Kapitalverkehrskontrollen seit den 1960er kontinuierlich ab. Nach der Herstellung der vollen Währungskonvertibilität in Westeuropa bis 1959 verabschiedete die OECD den „*Code of Liberalization of Capital Movements*“ im Jahr 1961, auf dessen Grundlage die Mitgliedsländer kontinuierlich Restriktionen des Kapitalverkehrs abschafften (OECD, *Code of Liberalisation of Capital Movements, Article 1*) (vgl. Pauly 1997: 37).

9 Der IMF erhielt ein Startkapital von 8,8 Mrd. US-Dollar aus den Quotenzahlungen der Mitgliedstaaten, die ihre Beiträge zu 25 Prozent in Gold und zu 75 Prozent in eigener Währung einzahlten.

Schaubild 3: *Artikel I und IV der IMF-Statuten*

Art. I
Purposes
The purposes of the International Monetary Fund are:

i. To promote international monetary *cooperation through a permanent institution* which provides the machinery for consultation and collaboration on international monetary problems.
ii. To facilitate the expansion and balanced growth of international trade, and to contribute thereby to the promotion and maintenance of *high levels of employment and real income and to the development of the productive resources* of all members as primary objectives of economic policy.
iii. To promote *exchange stability*, to maintain orderly exchange arrangements among members, and to avoid competitive exchange depreciation.
iv. To assist in the establishment of a multilateral system of payments in respect of current transactions between members and in the elimination of foreign exchange restrictions which hamper the growth of world trade.
v. To give confidence to members by making the *general resources of the Fund temporarily available* to them under adequate safeguards, thus providing them with opportunity to *correct maladjustments* in their balance of payments without resorting to measures destructive of national or international prosperity.
vi. In accordance with the above, to shorten the duration and lessen the *degree of disequilibrium* in the international balances of payments of members. The Fund shall be guided in all its policies and decisions by the purposes set forth in this Article.

Art. IV Sect. 1. (General obligations of members):
Recognizing that the essential purpose of the international monetary system is to provide a framework that *facilitates the exchange of goods, services, and capital* among countries, and that sustains *sound economic growth*, and that a principal objective is the continuing development of the orderly underlying conditions that are necessary for financial and economic stability, each member undertakes to collaborate with the Fund and other members to assure orderly exchange arrangements and to promote a stable system of exchange rate.
(Articles of Agreement of the International Monetary Fund (1944), Protocols etc. 1992: 2 u. 5; Herv.: CK).

Keynes' Ziel war die Verhinderung der Verfolgung einzelner Länderinteressen: „We want to aim at a governing structure doing a technical job and developing sense of corporate responsibility of all members, and not the need to guard the interests of particular countries." (Keynes zit. n. White 2002: 40)

Der Standortfaktor hatte auch im jüngsten Reformdiskurs durchaus eine große Bedeutung, weil informelle politische Beziehungen in Washington eine große Rolle spielen (Interviews Internationale Finanzgemeinde, IMF). Die Analyse des Reformdiskurses muß auch die formelle Einflussnahme der (staatlichen) Akteure auf den IMF, ebenso wie den inneren Aufbau der Organisation berücksichtigen. Im Folgenden soll deshalb auf die Ausgestaltung der Entscheidungsgremien näher eingegangen werden.

2.1 Hierarchische Organisationsstruktur und Technokratie

Die Führungsstruktur des IMF gliedert sich in den Gouverneursrat (*Board of Governors*), den Internationalen Währungs- und Finanzausschuss (*International Monetary and Financial Committee*, IMFC) und das Exekutivdirektorium (*Board of Directors*). Das höchste Gremium ist der Gouverneursrat, der sich aus Vertretern der Mitgliedsländer (in der Regel Finanzminister oder Zentralbankpräsidenten) zusammensetzt. In ihren jährlichen Konferenzen (*Annual Meetings*), die gemeinsam mit der Weltbank, die sich direkt gegenüber dem IMF-Gebäude in Washington befindet, stattfinden, werden grundsätzliche Fragen und Richtlinien entschieden, wie z.B. die Aufnahme neuer Mitglieder, Änderungen der Quotenstruktur oder Zuteilung von Sonderziehungsrechten (SZR). Zwischen den Jahresversammlungen beschließen die Gouverneure ohne Sitzung durch ein schriftliches Verfahren. Der Einfluss der Vollversammlung beschränkt sich auf die Verabschiedung bzw. Abstimmung von Richtlinien.

Beraten wird der Gouverneursrat vom *International Monetary and Financial Committee* (IMFC). Das IMFC ist eine Gruppe von 24 Ministern (IMF-Gouverneure), die sich analog zu den 24 Exekutivdirektoren zusammensetzt (siehe unten). Das IMFC ist (zumindest unter diesem Namen) ein relativ neues Gremium, denn erst im September 1999 wurde das ehemalige *Interim Committee* in das IMFC umgewandelt. Das *Interim Committee* wurde im Jahr 1972 gegründet, als sich der IMF mit Fragen des flexiblen Währungssystems auseinandersetzte.[10] Diese Verände-

10 In Anschluss an die unilaterale Aufkündigung der Goldkonvertibilität des Dollar im Jahr 1971, wurde im Herbst 1972 der sog. Zwanzigerausschuss gegründet, dessen Aufgabe die Gestaltung des neuen Währungssystems

rung entsprach primär einer Namens- und keiner inhaltlichen Änderung und deutete an, dass der Interimsstatus des Komitees vorüber ist. Ferner war die Einsetzung des IMFC eine Reaktion auf die Diskussion um die Gründung eines *Council* als eines permanenten Rates, der in Konkurrenz zum Exekutivdirektorium gestanden hätte (vgl. Riesenhuber 2001: 384). Ursprünglich wurde seine Gründung aufgrund der schieren Größe des Gouverneursrates für notwendig gehalten. Faktisch gewann das IMFC durch den Dauerstatus jedoch an politischem Gewicht im Fonds und avancierte zum zentralen Beratungsgremium der Gouverneure. So finden die meisten Diskussionen im IMFC statt, und IMFC-Vorschläge werden in der Regel nicht mehr wesentlich vom Gouverneursrat abgeändert (vgl. White 2002; Woods 2003; van Houtven 2002; Blustein 2001). Seine Kernkompetenz liegt in den Bereichen des internationalen Währungs- und Finanzsystems, in Fragen der Anpassungsprozesse, der globalen Liquidität und des Transfers von Ressourcen in Entwicklungsländer. Das Komitee tagt halbjährlich im Vorfeld der Jahreskonferenzen. Der IMFC-Vorsitzende hält neben dem geschäftsführenden Direktor, welcher dem Exekutivdirektorium vorsteht, die wichtigste Position im Fonds inne. Während des dieser Arbeit zugrundeliegenden Untersuchungszeitraums stand dem Komitee der britische Schatzmeister Gordon Brown vor.

Das Tagesgeschäft und die Politikentscheidungen (v.a. über Bereitschaftsabkommen) sind an das Exekutivdirektorium delegiert, das sich aus 24 Exekutivdirektoren (*Executive Directors*, EDs) zusammensetzt. Im Jahr 1992 wurde die Anzahl der EDs von 12 auf 24 angehoben. Die fünf größten Anteilseigner des Fonds (USA, Deutschland, Japan, UK, Frankreich) haben jeweils einen eigenen ED, der zugleich einen Stellvertreter hat (der sog. *Alternate Executive Director*). Drei weitere EDs vertreten einzelne Länder nach einem Rotationsprinzip (zum Zeitpunkt des Schreibens waren das China, Russland und Saudi Arabien). Die übrigen EDs werden von Ländergruppen gewählt (sog. *Constituencies*); deren Zusammenschlüsse folgen in erster Linie geographisch-regionalen Überlegungen. Die Kriterien für die Auswahl des ED in einer solchen Gruppe sind unterschiedlich. Während in einer Gruppe das größte Länd die ED-Arbeit übernimmt, geschieht dies in anderen Gruppen auf der

war. Dieser Ausschuss wurde im Jahr 1974 durch den Interimsausschuss abgelöst, dessen Zusammensetzung dem Exekutivdirektorium des IMF entsprach. Nach der zweiten Statutenreform des IMF im Jahr 1978 hätte der Interimsausschuss ein weiteres hohes Entscheidungsgremium auf Ministerebene bilden sollen, aber aufgrund der nicht zustande gekommenen notwendigen Mehrheit von 85 Prozent der Stimmen in der Gouverneursversammlung, behielt der Ausschuss seinen Interimsstatus (vgl. Deutsche Bundesbank 1997).

Basis des Rotationsprinzips. In der Regel sind es aber politische Überlegungen, die den Vorsitz einer Ländergruppe festlegen. EDs kommen immer aus Finanzministerien oder Zentralbanken, wodurch technische Expertise für die IMF-Ökonomie gewährleistet werden soll. Ein Teil ihrer Funktion im IMF ist die Vertretung ihres Landes, bzw. ihrer Gruppe (sie sind weisungsgebunden), sie sind aber auch Angestellte des Fonds und werden aus Fondsressourcen bezahlt.

Den Vorsitz über das Exekutivdirektorium führt der geschäftsführende Direktor (*Managing Director*), der selbst kein Land oder eine Gruppe repräsentieren soll und vom *Board* ausgewählt wird. Traditionell war der geschäftsführende Direktor immer ein Europäer und sein Stellvertreter ein US-Amerikaner, allerdings gibt es diesbezüglich keine klaren Richtlinien. Die Anzahl der stellvertretenden geschäftsführenden Direktoren wurde im Jahr 1994 von einem auf drei angehoben. Der geschäftsführende Direktor ist, in Absprache mit dem Exekutivdirektorium, verantwortlich für die Stabsbesetzung, dessen geographische Zusammensetzung so breit wie möglich sein soll (gemäß den Statuten). Der geschäftsführende Direktor hat zwar kein Stimmrecht in den Treffen des Exekutivdirektoriums (es sei denn, es gibt eine Patt-Situation), aber als Vorsitzender des *Board* und als Verantwortlicher für den Stab hat er eine überaus einflussreiche Position im Fonds und darüber hinaus (vgl. van Houtven 2002: 16). Für die Zeit des Reformdiskurses sind vor allem die letzten beiden geschäftsführenden Direktoren, der Franzose Michel Camdessus (von 1987 bis 2000) und der Deutsche Horst Köhler (2000 bis 2004) von Bedeutung.

Der Stab des IMF bestand Anfang 2002 aus ca. 2.690 Mitarbeitern und zusätzlichen 330 Vertragsangestellten aus 141 Ländern. Die größte Einzelgruppe der Angestellten waren Ökonomen aus den USA: 1.000 der 2.690 Mitarbeiter waren Ökonomen, ein Viertel des Stabes waren US-Amerikaner (van Houtven 2002: 18). Die Organisation des IMF-Stabs ist gekennzeichnet durch Funktions- und Gebietsabteilungen und ihre Unterabteilungen, welche die Überwachungs- und Finanzierungsaufgaben des IMF übernehmen. Die wichtigsten Stufen auf der Organisationsleiter reichen vom Ökonom über den Divisionsleiter bis zum Abteilungsleiter.

Die Aufgaben des Stabs konzentrieren sich auf die bi- und multilaterale Überwachung, die Durchführung der periodischen Artikel-IV-Verhandlungen mit den Mitgliedsländern, Diskussionen mit den Mitgliedern bezüglich der Verwendung von IMF-Ressourcen, die Vorbereitung von *Policy*-Papieren, systemische und operative Forschung und technische Hilfestellungen. Der Stab ist streng hierarchisch organisiert und hat deshalb nur bedingten Einfluss auf den *Policy*-Prozess in den Entschei-

dungsgremien: „The IMF staff is a tightly structured, hierarchic, and homogeneous meritocracy." (Ebd.)[11] So gibt es auch nur wenig Spielraum für individuelle Initiativen. Die spezifische Organisationsstruktur ist auch der Grund, weshalb die Karriereleiter im Fonds sehr lang ist. Vor dem Erreichen des 40. Lebensjahres ist es im Grunde unmöglich, eine Mission zu leiten: „The result is a staff headed mainly by people who have worked at the IMF for two decades or even longer." (Vgl. Blustein 2001: 27) Es gibt ferner kaum Widerspruchsmöglichkeiten innerhalb des Fonds (ebd.: 28). Es gibt zwar viele Diskussionen und abweichende Stimmen in der Organisation, aber durch die Arbeit der sog. *thought police* (so die Bezeichnung innerhalb des IMF, ebd., sowie eigene Interviews), in Gestalt des *Policy Development and Review Department* (PDR) werden diese schnell unterbunden und dringen nicht nach außen: Als „iron out differences" bezeichnet van Houtven diesen Prozess (2002: 18).

Sobald ein Programm formuliert wurde, wird es mit vorangegangenen Programmen verglichen und im PDR auf Kohärenz überprüft. Danach wird es über den *Managing Director* and das *Executive Board* zur Absegnung gebracht. Normalerweise gibt es im *Board* keinen Widerspruch bei einem Programm, es kann aber ein Memorandum für die konkrete *Letter of Intent* formulieren, welche dann richtungsweisend für künftige Missionen ist (vgl. Stiles 1991). Der Stab ist insgesamt primär in den technischen Ablauf des Tagesgeschäfts eingebunden, und auch im *Policy*-Bereich hat er vornehmlich eine ausführende Funktion zu erfüllen, die sich nach den konkreten Vorgaben des geschäftsführenden Direktors und dessen Stellvertreter richten, wenngleich in einem solchen Entwicklungsprozess durchaus Gestaltungsspielraum herrscht. Das Schaubild 4 fasst die Organisationsstruktur überblicksartig zusammen und hebt spezifische Charakteristika der IMF-Technokratie hervor (nach White 2002: 25).

Dem Aufbau der Organisationsstruktur des IMF liegt ein technokratisches (Selbst-)Verständnis zugrunde. Das zentrale Entscheidungsorgan ist das Exekutivdirektorium, auch wenn es formell dem Gouverneursrat unterstellt ist. Da der Gouverneursrat aber aufgrund der Größe kaum entscheidungsfähig ist, werden viele richtungsweisende Entscheidungen im Exekutivdirektorium bzw. im IMFC vorbereitet und getroffen. Das

11 Der IMF-Stab rekrutiert sich vornehmlich aus angelsächsischen Eliteuniversitäten wie Harvard, Stanford, *Massachusetts Institute of Technology* (MIT), Chicago, Princeton, Oxford, Cambridge und *London School of Economics* (LSE). Dementsprechend hoch ist auch das Einstiegsgehalt, das zwischen 63.000 und 95.000 US-Dollar für PhD-Ökonomen liegt (Blustein 2001).

IMFC hat sich in der Formulierung von *Policies* profiliert, speziell seit dessen Rolle in Folge der Asienkrise formalisiert wurde. Innerhalb der Führungsgremien gibt es die formelle (Länder-)Hierarchie durch die Quotenregel, sowie informelle Asymmetrien bedingt durch die Größe und Qualität der ED-Büros.

Schaubild 4: *IMF-Entscheidungsgremien und technokratische Besonderheiten*

Mitgliedsland
Statuten spezifizieren nicht das Verhältnis zwischen einer Regierung und dem entsprechenden Exekutivdirektor bzw. Gouverneur

Internationaler Währungs- und Finanzausschuss
Ein Mitglied pro Exekutivdirektor; nicht-gewichtete Abstimmung

Gouverneursrat
Ein Gouverneur und sein Stellvertreter aus der Zentralbank oder dem Finanzministerium; gewichtete Abstimmung (Quoten)

Entwicklungskomitee (zusammen mit der Weltbank)
Ein Mitglied pro Exekutivdirektor; nicht-gewichtete Abstimmung

Exekutivdirektorium
24 Exekutivdirektoren, 5 repräsentieren die größten Mitglieder, 19 werden „gewählt“; gewichtete Abstimmung bzw. Konsensverfahren

Geschäftsführender Direktor und Stellvertreter
Traditionell ein Europäer und Stellv. ein US-Amerikaner; Stimmrecht bei Patt

Mitarbeiterstab
Führungskräfte vom geschäftsführenden Direktor ernannt; dominiert von PhDs aus US-Universitäten

Durch die ökonomische Grundausrichtung des Stabs (Rekrutierung und *IMF Institute*) gibt es ein institutionalisiertes reproduktives Fundament für den technokratischen Charakter des Fonds. Denn insbesondere aufgrund seiner neoklassischen Prägung transportiert der Stab ein szientistisches Wissenschaftbild von Ökonomie nach außen. Die Führungsstruktur hingegen ist bisweilen stärker politisch ausgerichtet, weshalb es zu Missverständnissen bzw. Spannungen zwischen dem Stab und der Füh-

rung kommen kann (vgl. Leiteritz 2004). Letztendlich werden aufgrund der geschilderten spezifischen Organisationsstruktur politische Weichenstellungen aber vornehmlich in den Führungsremien (IMFC und Exekutivdirektorium) verhandelt. Der Einfluss des Stabes auf die Initiierung einer *Policy* ist sehr begrenzt, sein Spielraum beschränkt sich auf deren Ausgestaltung (insbesondere das PDR und das *Legal Department* sind wichtige Schaltstellen).

2.2 Asymmetrisches Quotensystem und Konsensprinzip

Die Stimmgewichte der Mitgliedsländer im Gouverneursrat sind nach der sogenannten Quote festgelegt. Die Höhe der Quote errechnet sich in erster Linie aus der Wirtschaftskraft und der außenwirtschaftlichen Verflechtung eines Landes. Nach der Quote bemisst sich die Höhe der finanziellen Verpflichtungen (*Subscription*), das Stimmrecht und das Ziehungspotenzial des Mitgliedslandes, d.h. der Betrag an ausländischen Währungen, den es im Austausch eigener Währung vom IMF erwerben kann. Außerdem bestimmt sie den Anteil bei der Zuteilung von Sonderziehungsrechten (SZR). SZR sind die IMF-eigene Werteinheit, die im Jahr 1972 als Buchführungs- und Recheneinheit eingeführt wurde.[12]

Bei der Festlegung der Quoten werden bestimmte wirtschaftliche Kennziffern zur Berechnung eines Quotenspielraumes herangezogen. Errechnet wird der jeweilige Beitrag auf der Basis der sog. fünf Quotenformeln (IMF 2001a: 57). Der Quotenspielraum ergibt sich aus den Komponenten Volkseinkommen, Währungsreserven, Exporten, Importen und Schwankungen der Exporte. Bis zu den frühen 1960er Jahren wurde die Quote auf der Basis der sog. Bretton Woods-Formel errechnet, bei der das nationale Einkommen verhältnismäßig stark berücksichtigt wurde. Die Ergänzung um vier weitere Formeln erhöhte rechnerisch das Gewicht des Handels und der Exportvariabilität – das Quotensystem hatte einen wesentlichen Einfluss auf die Stimmverteilung und somit die Machtverhältnisse im *Board*: „The Bretton Woods formula [...] has generally favored large economies, while the additional four formulas have tended to produce higher quotas than the Bretton Woods formula for smaller, more open economies." (Ebd.: 56; kritisch: Buira 2003) Nach der Abgleichung dieser ökonomischen Gewichtungen mit denen vergleichbarer Volkswirtschaften, wird eine Quote unter Mitwirkung des Exekutivdirektoriums festgelegt, mit dem Mitglied vereinbart und der Gouverneursversammlung zur Abstimmung vorgelegt. Der Fonds ist

12 Wechselkurs am 02.08.2004: 1 SZR = 1,46088 US-Dollar; 1 US-Dollar = 0,684518 SZR; SZR-Zinsrate = 1,91 Prozent (IMF-Website).

spätestens alle fünf Jahre zu einer allgemeinen Überprüfung der Quotenstruktur verpflichtet. Die Subskriptionsverpflichtung jedes Mitglieds entspricht der Höhe seiner Quote.[13]

Jedes Mitgliedsland hat 250 Basisstimmen und eine weitere Stimme für jede 100.000 SZR-Einheiten (Articles of Agreement, Art. XVIII, Section 2[b]). Folglich haben die großen Industrieländer die meisten Stimmanteile: Der größte Anteilseigner sind die USA (17,14 Prozent, was ca. 37,2 Mrd. SZR oder 55,3 Mrd. US-Dollar entspricht). Damit verfügen sie über eine Sperrminorität bei Abstimmungen, in denen 85 Prozent der Stimmen benötigt werden (was z.B. bei Quotenüberprüfungen der Fall ist). Der kleinste Anteilseigner der 184 Mitgliedsländer ist Palau mit einer Quote von 3,1 Mio. SZR (= 4,6 Mio. US-Dollar bzw. 0,01 Prozent). Deutschlands Quote liegt bei 6,01 Prozent, die des zweitgrößten Anteilseigners Japan bei 6,15 Prozent, Englands und Frankreichs bei jeweils 4,96 Prozent, Südkoreas bei 0,76 Prozent usw.

Die EU bzw. die Europäische Zentralbank (EZB) ist nicht als ein Akteur im IMF organisiert. Die EZB besitzt in den Gremien des IMF nur Beobachterstatus, denn nach den Statuten können nur Staaten Mitglied des IMF werden und die vollen Mitgliedsrechte einfordern. Westeuropa hätte zusammengenommen ca. 36,3 Prozent der Stimmrechte (und acht Exekutivdirektoren). Die größten Industrieländer im Verbund der G-7 verfügen über 47,7 Prozent der Stimmrechte (inklusive Schweiz: 50,34 Prozent). Der Gesamtbetrag der Quoten lag Ende 2003 bei 316 Mrd. US-Dollar, ausstehende Kredite betrugen 107 Mrd. US-Dollar, die sich auf 87 Länder verteilten (IMF-Website).

Die institutionalisierte Asymmetrie zwischen Gläubiger- und Schuldnerländern im *Governance*-System des IMF ist frappierend und war stets Anstoß der Kritik von Seiten der Entwicklungs- und Schwellenländer, während die großen Industrieländer es immer als angemessen verteidigten, da es den Ländern mit den meisten Beitragszahlungen den größten Einfluß garantiere. Schließlich übernähmen sie dadurch auch die meiste Verantwortung für die Aufrechterhaltung der globalen Finanzmarktliquidität und -stabilität (vgl. Guitian 1992). Der Fonds selbst berief sich auf die strikt technische Natur der Quote (vgl. IMF 2001a; Po-

13 Ein Viertel der Quote war ursprünglich in Gold einzuzahlen, der Rest in Landeswährung. Durch die zweite Änderung der IMF-Statuten im Jahr 1969 wurde die Goldbestimmung herausgenommen und SZR an Stelle von Goldeinzahlungen eingesetzt. Der Gouverneursrat kann für die 25 Prozent der Subskriptionszahlung auch die eigene oder eine andere, vom IMF bestimmte, konvertible Währung zulassen. Der in Landeswährung einzuzahlende Teil der Subskription kann, solange der IMF die betreffende Landeswährung nicht für Ausleihtransaktionen benötigt, durch Hinterlegung von Schuldscheinen erbracht werden (IMF 2001a: 47-72).

lak 1991). Die Entwicklungs- und Schwellenländer kritisierten vor allem, dass diese Asymmetrie im Laufe der Zeit strukturell ausgeweitet wurde. Zwar garantiere die Grundausstattung mit 250 Basisstimmen, dass auch kleinere Mitgliedsländer ein Stimmrecht im Fonds haben, allerdings wurde dieses Grundprinzip in Folge der Quotenanhebungen zunehmend unterminiert:

„[...] with the nearly 37-fold increase in quotas since then [1944], the share of basic votes in the total has declined from 11.3 to 2.1 per cent, despite the quadrupling of the IMF's membership. This has substantially shifted the balance of power in favor of large-quota countries, away from the compromise agreement contained in the IMF's Articles of Agreement that sought to protect the participation of small countries in decision-making. [...] Today, as a result, quotas [...] are virtually the sole determinant of voting power, and basic votes have little significance." (Buira 2003: 15)

Der wachsenden Kritik von Seiten der Entwicklungs- und Schwellenländer an der überproportionalen Gewichtung der Industrieländer bei eigener gleichzeitiger Marginalisierung durch das Quotensystem begegnete der IMF im Jahr 1999 mit der Schaffung einer unabhängigen Expertengruppe, die sich mit der Angemessenheit der Quotenformel auseinandersetzen sollte (*Quota Formula Review Group*, QFRG) (IMF 2001h). In erster Linie konzentrierte sich die Empfehlung der Gruppe auf die Vereinfachung der Formel und die stärkere Berücksichtigung der Rolle von Kapitalflüssen. Nach IMF-eigenen Berechnungen würde auf der Basis der neuen Formel jedoch eine weitere Konzentration von Stimmanteilen in den Industrieländern zu verzeichnen sein (IMF 2001g). Der Überarbeitungsprozess der Quoten wurde auf der Jahreskonferenz im September 2001 in Prag durch das IMFC nochmals untermauert; der Prozess verlief bislang ergebnislos, weshalb er nicht explizit als Reformaspekt behandelt wird.

Die Bedeutung der Quote liegt zusammenfassend in dreierlei Aspekten: Erstens ist sie eine Geldreserve in Form von Einlagen der Mitgliedsländer, zweitens bestimmt sie die Summen, welche die Mitglieder beim IMF entleihen können und drittens definiert sie formell das Abstimmungsgewicht eines Landes im Gouverneursrat. Insofern ist die Quote die institutionalisierte Materialisierung der strukturellen Asymmetrie des globalen Wirtschaftssystems mit der besonderen Fixierung des US-Status als Vetomacht. Allerdings spielt die Quote nur dann eine Rolle, wenn formal abgestimmt wird, was im Fonds nur selten der Fall ist (vgl. Driscoll 1998; van Houtven 2002).

In der Regel wird gerade im Tagesgeschäft des Exekutivdirektoriums nicht formal abgestimmt, sondern es wird nach dem Konsensverfahren vorgegangen: „[...] the Board rarely makes decisions on formal voting; rather, most decisions are based on consensus among its members and are supported unanimously." (IMF 2001g: 14) In der Praxis bleibt es dem geschäftsführenden Direktor überlassen, eine große Mehrheit im Direktorium auszumachen, die schließlich für eine konsensuale Entscheidungsfindung ausreichend ist. Das Konsensprinzip trägt wesentlich zur Informalisierung der Einflussnahme im Exekutivdirektorium bei.[14] Denn grundsätzlich sind Exekutivdirektoren keinem Zeitlimit unterworfen, um einen Standpunkt vorzubringen, und in diesem Kontext kann der Einfluss einzelner Direktoren auf den Entscheidungsfindungsprozess durchaus über die ihm zugrundeliegende, quotierte Macht hinausgehen, bzw. auch hinter dieser zurückbleiben. Besonders wichtig für die Einflussnahme im Direktorium sind nach Angaben des Fonds die eigene technische Expertise, Überzeugungskraft, Diplomatie, Zeitgefühl und Länge der Zugehörigkeit beim IMF (vgl. ebd.).

Das Konsensprinzip ist besonders im Kontext der Ländergruppen (*Constituencies*) problematisch, denn wenn ein Exekutivdirektor mehr als ein Land repräsentiert (wie es bei zwei Dritteln der Fall ist), dann wird das Konsensprinzip dadurch weiter erschwert, dass Regierungen nicht bestimmen können, was in ihrem Namen tatsächlich geschieht. Insofern dürfen die formalen Entscheidungsstrukturen des Fonds nicht darüber hinwegtäuschen, dass das Rahmenwerk in der Praxis immer Raum für Ermessensentscheidungen gelassen hat und dieser im Laufe der Zeit immer größer geworden ist. Die Balance aus festen Regeln und Ermessen des Exekutivdirektoriums hat entscheidenden Einfluss auf die Legitimität des Fonds (vgl. White 2002: 37).

Ein wesentlicher Grund für die Krise des IMF nach der Asienkrise war die Zunahme von Ermessensentscheidungen auf Kosten von regelgeleitetem (technokratischen) Handeln, was wiederum eng mit dem strukturellen Wandel der internationalen Finanzmärkte zusammenhing. Denn die Veränderungen des Handlungsfeldes des IMF und die gestiegene Krisenhaftigkeit des Systems unterminierten die technokratische Steuerungsfähigkeit der Organisation, wodurch ihr Handeln immer stärker politisiert wurde.

---

14 Die Reformanalyse wird erheblich erschwert, da es keine Veröffentlichungspflicht für die *Board*-Treffen gibt. Archivmaterial wird prinzipiell erst nach fünf Jahren der Öffentlichkeit zugänglich gemacht, und die sog. *Minutes* der *Board*-Treffen bleiben 20 Jahre unter Verschluss. Außerdem ist eine steigende Anzahl von informellen *Board*-Treffen zu verzeichnen, die überhaupt nicht dokumentiert werden (van Houtven 2002: 25f.).

3. Struktureller Wandel des IMF-Handlungsfeldes

Das Handlungsfeld des IMF hat sich seit seiner Gründung im Jahr 1944 signifikant verändert und der Fonds reagierte darauf mit einer Reihe von Reformen, durch die seine neue Rolle im Post-Bretton-Woods-System festgeschrieben wurde. Dies trug wiederum zum weiteren Strukturwandel bei. Im folgenden Abschnitt wird auf den Strukturwandel und die korrespondierenden Reaktionen des IMF näher eingegangen, mit dem Ziel, die spannungsreiche Position des Währungsfonds im heutigen System und somit den jüngsten Reformdiskurs herauszuarbeiten.

Die markantesten Umbrüche des IMF-Handlungsfeldes waren der Zusammenbruch des Bretton Woods-Systems fester Wechselkurse zwischen 1971 und 1973, die lateinamerikanische Verschuldungskrise und die neuen Entwicklungen auf den Finanzmärkten in den 1990er Jahren (*Global Finance*). Im Zuge dieser Veränderungen definierte der IMF seine Rolle innerhalb des globalen Finanzsystems neu und etablierte sich zum einen als Organisation des *Washington Consensus*, die eine neoliberale Politik in die Entwicklungs- und Schwellenländer transportierte. Zum anderen entwickelte er sich zur Krisenorganisation, die sich mit großen Finanzpaketen in Währungs- und Finanzkrisen in verschiedenen Schwellenländern engagierte. Die Ambivalenz dieser Doppelrolle zeigte sich zuerst in der lateinamerikanischen Schuldenkrise – schließlich führte sie in Folge der Asienkrise zur schwersten Existenzkrise des Fonds seit dem Zusammenbruch des Bretton Woods-Systems. Im folgenden Abschnitt wird der strukturelle Wandel der internationalen Finanzmärkte (an dem der IMF selbst mitarbeitete) dargestellt und die Rollensuche des IMF im Kontext neuer Akteurskonstellationen zwischen souveränen Schuldnern und privaten Gläubigern im globalen Finanzsystem analysiert.

3.1 Existenzkrise des IMF im Post-Bretton-Woods-System

Während der Bretton Woods-Ära konnte der Fonds für sich beanspruchen, das monetäre System aus einer globalen Perspektive zu regulieren. Die Wechselkurse waren an den Dollar gekoppelt, und der Dollar an Gold. Das feste Wechselkurssystem war eine klare regelbasierte Einschränkung für alle Länder, was vor dem Hintergrund der Zwischenkriegserfahrungen und des Misstrauens gegenüber internationalen Kapitalflüssen verständlich wird (vgl. Helleiner 1993: 22f.). Für die Aufrechterhaltung der Paritäten war in diesem System der Einsatz von Kapitalverkehrskontrollen unverzichtbar. Im „embedded liberalism“ wurden

sie als zwingende Notwendigkeit zur Aufrechterhaltung der geld- und fiskalpolitischen Autonomie des interventionistischen Wohlfahrtsstaates angesehen (vgl. Ruggie 1982). Die Kombination aus Kapitalverkehrskontrollen und festen Wechselkursen stellte sich als ein protektionistisches, wenngleich stabiles Gefüge aus nationalen Finanzplätzen heraus (vgl. Guttmann 1994: 119-136).

Da alle wichtigen Währungen an den Dollar gekoppelt waren, spielte die US-Geld- und Finanzpolitik eine zentrale Rolle hinsichtlich Fragen der globalen Liquidität. Zu Beginn des Bretton Woods-Systems sorgte der enorme Kapitalbedarf der europäischen Länder für eine breite Befürwortung einer expansiven Geldpolitik in den USA bzw. für den direkten Kapitaltransfer im Rahmen des Marshall-Plans. Das erleichterte die Lockerung der Kontrollen des Kapitalverkehrs in Europa in den 1960er Jahren. Mit der Zeit wurde diese Politik allerdings zum Problem, da die Dollarbestände in Gold konvertierbar bleiben mussten: Je weiter das Dollarangebot das Goldangebot übertraf, desto weniger Vertrauen bestand in das Wechselkurssystem. In den 1960er Jahren wurden deshalb Maßnahmen ergriffen, um die Stellung des Dollars zu sichern. Neben der verstärkten Zusammenarbeit der wichtigsten Zentralbanken, errichteten die großen Gläubigerländer (G-10) eine spezielle Kreditlinie, das *General Agreement to Borrow* (GAB oder Allgemeine Kreditvereinbarung) für den IMF im Falle, dass der Dollarvorrat einmal nicht ausreiche (vgl. Eichengreen 1996). Das GAB ist seitdem die Refinanzierungsfazilität des Fonds.[15]

Bedeutender als das GAB war allerdings die Schaffung einer eigenen Währung des IMF in Form der bereits angesprochenen Sonderziehungsrechte (SZR) (vgl. Boughton 2001; Mussa et al. 1996; IMF 2001a). Der Hintergrund der SZR-Schaffung war das sog. Triffin-Dilemma, welches besagt, dass der US-Dollar mit seiner Leitwährungsfunktion grundsätzlich in einem Dilemma steckt (Triffin 1964; vgl. auch

15 Die Verhandlungen um die GAB und das Sonderziehungsrecht erfolgten in einem Machtkampf zwischen der US-Administration und den europäischen Regierungen. Nachdem die meisten europäischen Länder von Schuldnern zu Gläubigern geworden waren, hatten sie ein Interesse an der Kontrolle über die Liquidität des Fonds. Während der damalige geschäftsführende Direktor des IMF, Pierre-Paul Schweitzer, die Europäer noch daran erinnerte, dass sie in Zukunft durchaus selbst wieder auf IMF-Ressourcen angewiesen sein könnten, wurde dennoch ein Kontrollmechanismus im neuen IMF-Refinanzierungsautomatismus in Gestalt eines G-10-Vetorechts eingebaut. Die Unzufriedenheit der Entwicklungsländer über die neue G-10-Dominanz im IMF führte letztendlich zur Gründung eigener Interessenforen in Form der G-24 und der UNCTAD (vgl. Ferguson 1988; James 1996; ausführlicher in Kapitel III).

Fußnote 4 in diesem Kapitel). Denn nur durch die US-Politik von Zahlungsbilanzdefiziten könnten die USA den Rest der Welt mit den benötigten Finanzierungs- und Reservedollars versorgen. Auf längere Frist betrachtet würde dadurch aber das Vertrauen in den US-Dollar und somit die Reservefunktion der Leitwährung untergraben. Für die Rolle der SZR ist insgesamt zu beachten, dass aufgrund des weiterhin zentralen Weltgeldstatus des US-Dollars, jene keine genuine Weltgeldfunktion nach dem Vorbild des Keynes'schen Bancor hatten.[16] Die neue Weltwährung SZR wurde auf der Jahresversammlung von 1967 vereinbart und zwei Jahre später durch die entsprechende Erweiterung der IMF-Statuten in die Tat umgesetzt. Die zweite Neuerung, die in diesem ersten Amendment festgeschrieben wurde, war die Aufnahme der Vermeidung von Inflation in den Zielkatalog des IMF, was ein zentrales monetaristisches Moment darstellte. Die Inflationsrate wurde so zu einem impliziten Leistungskriterium des Fonds (vgl. Polak 1991: 32f.).

Letztendlich konnte die Schaffung der SZR den Zusammenbruch des Bretton Woods-Systems Anfang der 1970er Jahre nicht verhindern. Der Hauptgrund hierfür lag in der US-amerikanischen Geldpolitik, die zur Entstehung des sog. Eurodollarmarktes führte (außerdem stand der Zusammenbruch von Bretton Woods im Kontext der wirtschaftlichen Aufholprozesse v.a. in Japan und der BRD): Die Internationalisierung der US-Industrie wie auch der neuen Exportnationen in Europa und Asien führte zu einer Expansion der internationalen Kreditbeziehungen, die in erster Linie über das Wachstum der Eurodollarmärkte vonstatten ging (vgl. Brenner 1998). Die US-Präsidenten Kennedy und Johnson forcierten die Liberalisierung des Welthandels und stellten dabei den US-ame-

16 Wie Scherrer in seiner Untersuchung der US-Politik gezeigt hat, strebten die Regierungen Kennedy und Johnson im Zuge der Zahlungsbilanzkrise eine Stärkung des IMF und eine „keynesianisch inspirierte Reform der internationalen Währungsordnung an" (1999: 169). Sie setzten sich zunächst für eine Aufstockung der IMF-Mittel für Zahlungsbilanzhilfen ein, um ausreichend Liquidität für den Welthandel im Kontext eines verringerten US-Zahlungsbilanzdefizits bereitzustellen. Aus diesem Grund erklärte man sich 1965 „zu einer umfassenderen Reform der internationalen Währungsordnung bereit und legte einen Plan zur Schaffung eines künstlichen Reservemediums neben dem US-Dollar vor." Allerdings war die US-Regierung nicht dazu bereit, die SZR als Surrogat des US-Dollar zu akzeptieren, sondern lediglich als komplementäres Medium: „Im Unterschied zu Triffin wollte die Johnson-Regierung die Reservewährungsfunktion des US-Dollars jedoch nicht vollständig aufgeben und trat deshalb lediglich für IMF-Sonderziehungsrechte als paralleles Währungsmedium zum US-Dollar ein." (Ebd.: 177) So benutzten die USA Guttmann zufolge nach 1972, also seit dem Zusammenbruch des Bretton Woods-System, ihre Vetomacht im IMF, um die Ausweitung der SZR zu verhindern (Guttmann 1994: 146).

rikanischen grenzüberschreitenden Kapitalverkehr unter staatliche Aufsicht, wodurch sie zunächst die Entwicklung eines globalen Kapitalmarktes verhinderten. Die Ausweichreaktion des internationalen Kapitals auf diese Politik führte aber letztendlich zur einer beschleunigten Liberalisierung des Kapitalmarktes: Die Finanzierungsquelle wurde von New York nach London verlagert, wodurch der Eurodollarmarkt entstand (vgl. Scherrer 1999: 183f.; Guttmann 1994: 141).[17]

Trotz zweier erzwungener Wechselkursanpassungen der D-Mark Mitte der 1960er Jahre konnte das Zahlungsbilanzproblem der USA nicht unter Kontrolle gebracht werden, weshalb es weiterhin zu massiven Kapitalflüssen aus den USA nach Deutschland und Japan kam. Die USA lehnten jedoch jede Verantwortung für diese Entwicklung ab: „It's our currency, but it's your problem", wie Nixons Finanzminister, John Connolly, sagte (gef. in White 2002: 59). Die explosive Mischung aus sinkenden Goldbeständen der USA und dem massiven Kapitalexport gefährdete zusehends die externe Stabilität des US-Dollars. Allerdings hielt die US-Regierung unter Präsident Nixon an ihrer national orientierten expansiven Geld- und Fiskalpolitik fest (vgl. Scherrer 1999: 185; Guttmann 1994: 142).

Die Dollarschwemme förderte den Vertrauensverlust in die Haltbarkeit der Gold-Dollar-Parität (bei 35 Dollar je Feinunze Gold) und führte zu einer Zunahme spekulativer Attacken gegen den US-Dollar. Der dadurch hervorgerufene Abwertungsdruck wurde noch durch die relative Abnahme der Industrieproduktion der USA verstärkt. Pierre-Paul Schweitzer versuchte Connally noch zur Erhöhung der Zinsen zu überreden, um den Kapitalabfluss aus den USA abzubremsen, aber die negativen Handelsbilanzdaten und Nixons *New Economy Program* führten letztendlich zur Entscheidung für eine vorübergehende Aussetzung der Goldeinlösbarkeit des US-Dollars (am 15. Aug. 1971) (Scherrer 1999: 202f.). Die Zahlungsbilanzungleichgewichte zwischen den zentralen Volkswirtschaften verschärften aber die spekulativen Kapitalbewegungen weiter und mit der unilateralen Aufkündigung der Goldeinlösepflicht stellten die anderen Zentralbanken ihre Interventionen zur Aufrechterhaltung des Wechselkurses gegenüber dem US-Dollar ein. Nach erneuten Versuchen der Revitalisierung zerbrach das Fixkurssystem von Bretton Woods schließlich endgültig im Jahr 1973 und wurde von einem

17 Theoretisch betrachtet ist der Eurodollarmarkt ein „Markt für Finanzgeschäfte aller Art in Währungen außerhalb ihres Ursprungslandes" (Storck 1998: 7). Da sich die Praxis des Handels mit Währungen jenseits des Ursprungsgebiets zuallererst mit US-Dollar Ende der 1950er Jahre auf britischem Boden entwickelte, entstand der Euromarkt als Eurodollarmarkt (vgl. Helleiner 1994: 83ff.).

System flexibler Wechselkurse abgelöst (vgl. Herr 1992: 311ff.; Helleiner 1994: 102ff.). US-innenpolitisch wurde die Aufkündigung des Bretton Woods-Systems endgültig durch den Connally-Nachfolger George Shultz zementiert. Sein Programm zur Abschaffung von Kapitalverkehrskontrollen, Lockerung der Lohn-Preis-Kontrollen und der Befreiung der Wechselkurse, und somit die Beendigung von Devisenmarktinterventionen, leitete die monetaristische Wende in den 1980er ein (vgl. Scherrer 1999: 206).[18]

Mit dem System freier Wechselkurse, das mit dem Zusammenbruch von Bretton Woods in den 1970er Jahren entstand, stürzte der IMF in eine Existenzkrise, da er mit dem Wegfallen seiner eigentlichen Hauptaufgabe, der Hilfestellung bei Zahlungsbilanzschwierigkeiten bei festen Wechselkursen, seine Existenzberechtigung verlor. Aufgrund der institutionellen Neubestimmung wurde auch erst spät, nämlich im Jahr 1978, durch das zweite *Amendment* der *Articles of Agreement* auf die Wechselkursfrage reagiert, das den Mitgliedsländern freistellt, selbst das eigene Wechselkursregime zu bestimmen. Diese Neuerung war im Grunde nur eine Fixierung der Veränderungen der 1970er Jahre.

Der Fonds begann nunmehr unter Rückgriff auf Artikel IV der Statuten verstärkt mit der Überwachung der Mitgliedsländer, um bei der Stabilisierung der freien Wechselkurse mitzuwirken (siehe Schaubild 1: Artikel I und IV der IMF-Statuten). Dadurch drang er immer weiter in die nationalen Belange der Mitgliedsländer vor (vgl. Guitian 1992; Pauly 1997). Auf der anderen Seite hatte der IMF gemäß seinen Rechten offiziell weniger Einflussnahme in den Mitgliedsländern. Dadurch, dass die Wechselkursschwankungen jedoch erhebliche Koordinationsprobleme mit sich brachten, die mit großen Kosten einhergingen, konnte der Fonds das nach seinem Ermessen notwendige Eingreifen rechtfertigen. In Anbetracht des andauernden Koordinationsversagens und der unbestimmten Rolle des IMF suchten die großen Industrieländer nach neuen Wegen und schlossen sich zur G-7 zusammen, bzw. griffen auf die

18 Dabei stellte sich das Interesse am System freier Wechselkurse erst im Laufe der Zeit ein: „Die von neoliberalen Ökonomen wie Milton Friedman und Gottfried Haberle vorgeschlagene Lösung des Übergangs zu einem System flexibler Wechselkurse fand unter den entscheidenden währungspolitischen Akteuren der Kennedy- und Johnson-Regierungen keine Anhänger“, so Scherrer (1999: 174). Vielmehr wollten die zentralen Akteure an Bretton Woods festhalten: „[...] die zentralen Akteure der US-Währungspolitik in den Jahren 1969 und 1970 teilten die Präferenz von Haberler für flexible Wechselkurse nicht. Sie dürften deshalb auch kaum dem Drehbuch von Haberler bewusst gefolgt sein. Und doch haben sie es weitgehend nach Plan ausgeführt“ (ebd.: 197), was Scherrer auf die hegemoniale Macht der weltmarktorientierten Kapitalfraktion zurückführt.

OECD zurück, um u.a. Wechselkursbewegungen konzertiert beeinflussen zu können.

Ein weiteres wichtiges Ereignis in den 1970er Jahren waren die Ölpreisschocks, durch welche die Kapitalströme in die Eurodollarmärkte stark anstiegen und Industrieländer ihre Zahlungsbilanzdefizite günstig finanzieren konnten, ohne auf den Fonds zurückgreifen zu müssen (vgl. Guttmann 1994: 145). In der Konsequenz wurde die Rolle des IMF bezüglich der Regulierung der internationalen Liquidität unterminiert, genauso wie auch das Klientel des Fonds in Gläubiger- und Schuldnerländer geteilt wurde; Schwellenländer waren die einzigen, die zwischen den beiden Gruppierungen je nach Kreditwürdigkeit changierten. Die Ölkrise sorgte für einen hohen Finanzierungsbedarf bei ölimportierenden Ländern. Während Industrie- und Schwellenländer auf Bankkredite zurückgreifen konnten (*Recycling* der Petrodollars), griffen Länder mit einer geringeren Kreditwürdigkeit auf den IMF zurück. Als Reaktion hierauf schuf der Fonds am 13. September 1974 die *Extended Fund Facility* (EFF, Erweiterte Fondsfazilität), die ein längerfristiges Kreditengagement ermöglichte. Wenige Wochen später wurde der bereits angesprochene Interimsausschuss gegründet (am 2. Oktober 1974) (de Vries 1987).

Im Zuge dieser Entwicklung wurden auch die Konditionalitäten, also die Bedingungen, die an einen IMF-Kredit geknüpft sind, ausgebaut. So wurden die Konditionalitäten bspw. in den Bereichen der Fiskalpolitik und der Nahrungsmittelsubventionen erweitert. Dieser Trend setzte sich mit der Schaffung der *Supplementary Financing Facility* (SFF) im Jahr 1977 fort. Die Konditionalitäten verschärften sich im Zuge der beginnenden monetaristischen Wende in den Industrieländern, deren Fokus die Inflationsbekämpfung wurde und somit auch auf die Entwicklungs- und Schwellenländer in Gestalt der Kreditauflagen übertragen wurde. Politisch wurde die Konditionalität als ein anti-sozialistisches Instrument betrachtet, das Verteilungsfragen marginalisiert und die Rolle des Staates in der Wirtschaft untergräbt. Diese Praxis führte zur erheblichen Kritik am IMF. Als Reaktion auf Proteste ließ der Fonds seine Fazilitäten überprüfen und veröffentlichte im Jahr 1979 die *Guidelines on Conditionality*, woraufhin die Konditionalitäten reduziert wurden. Im Zuge der lateinamerikanischen Schuldenkrise baute der IMF jedoch – entgegen den Richtlinien – seine Eingriffe in nationale Politik noch weiter aus (vgl. Polak 1991: 53f.). Das war politisch deshalb möglich, weil die Entwicklungs- und Schwellenländer extrem überschuldet waren. Dem zweiten Ölschock im Jahr 1979 wurde so durch Anpassung und nicht durch weitere Finanzierung begegnet. In der Folge kam es zu hohen Zinsraten, welche die Kreditaufnahme verteuerten, und zu einer Rezes-

sion in den Industrieländern mit der Konsequenz, dass die lateinamerikanischen Länder in Zahlungsschwierigkeiten kamen und im Jahr 1982 die Schuldenkrise ausbrach.[19]

3.2 Durchbruch des *Washington Consensus* in der Schuldenkrise

Durch das Engagement in Lateinamerika wurde der IMF grundlegend in Fragen der Schuldenrestrukturierung involviert und nahm eine zentrale Mittlerstellung zwischen Gläubigern und Schuldnern ein. Dabei war er selbst ein großer Gläubiger und sorgte über die Konditionalitäten für Strukturanpassungen in den Krisenländern. Vor dem Hintergrund der Notwendigkeit der Schuldenrestrukturierung in Lateinamerika formierten sich sog. Gläubiger-Clubs, welche souveräne (Pariser Club) und private Gläubiger (Londoner Club) in den Industrieländern vertraten.[20] Diese waren politisch jedoch nicht in der Lage, den Schuldnerländern für den Schuldendienst verpflichtende Maßnahmen vorzuschreiben, weshalb sie über den Fonds Druck auf die Länder ausübten und somit der IMF selbst großen Einfluss auf diese Prozesse gewann.

Dabei gab es grundsätzlich drei Alternativen zur Lösung der Überschuldungsfrage in Lateinamerika: Zum ersten konnten sich die Schuldner zahlungsunfähig in Gestalt eines Moratoriums erklären, zum zweiten konnte ein Teil der Verschuldung in Form einer Lastenteilung abgeschrieben werden (der sog. *Haircut*), oder man konnte, drittens, versuchen, die Zahlungsunfähigkeit der Länder mit Hilfe von Konditionalitäten wiederherzustellen (vgl. Rieffel 1985: 4). Die für die Gläubiger ungünstigste Lösung war die der Schuldenabschreibung (ebd.: 10). Das

19 Im August 1982 sah sich die mexikanische Regierung außer Stande, fällige Zinszahlungen zu leisten und erklärte daher ihre Zahlungsunfähigkeit, was den Beginn der lateinamerikanischen Schuldenkrise markiert. Es gab aber bereits in den 1970er Jahren zahlreiche Umschuldungsprogramme (vgl. Raffer 1999: 97).

20 Der Pariser Club ist eine informelle Gruppe von Gläubigerregierungen, die sich regelmäßig in Paris treffen, um bilaterale Schuldenrestrukturierungen zu koordinieren und vorzunehmen. Der Schuldner kann eine private oder öffentliche Einrichtung sein. Private Gläubiger in Gestalt von Geschäftsbanken schlossen sich im Londoner Club zusammen. Keiner der beiden Clubs hat eine feste Mitgliedschaft oder organisatorische Struktur. Bei den Sitzungen des Pariser Clubs ist immer auch ein IMF-Vertreter anwesend. Der Londoner Club der privaten Gläubiger geht auch Restrukturierungen ohne den IMF ein. In der Praxis warten private Gläubiger jedoch das entsprechende IMF-Programm ab, bevor die Schulden restrukturiert werden, in der Hoffnung, dass IMF-Gelder für die Rückzahlung der ausstehenden privaten Schulden verwendet werden (vgl. Rieffel 1985: 22).

Ziel des Pariser Clubs war es, nur so viele Schulden zu restrukturieren, wie es unbedingt notwendig war, um die Umsetzung von IMF-Programmen zu unterstützen.

Der Zahlungseinstellung großer staatlicher Schuldner folgte die Furcht vor einem Zusammenbruch vor allem US-amerikanischer Banken, die sich sehr stark in Lateinamerika, insbesondere in Mexiko, engagiert hatten. Die daraufhin ausgehandelten länderbezogenen Umschuldungsvereinbarungen sollten vor allem die Zinszahlungen der Schuldnerländer wieder beleben und der sich verschärfenden Kreditklemme bei den Gläubigerbanken entgegenwirken (vgl. Storck 1998: 167). Als die Rückkopplungsgefahr in den Industrieländern gebannt war, wurde dennoch weiter auf der strikten Konditionalisierung von IMF-Krediten bestanden, die auf die makroökonomische Stabilisierung ausgerichtet war und unter dem Begriff Strukturanpassungspolitik (SAP) bekannt wurde (Finch 1989). Die entsprechende Kreditfazilität firmierte unter dem Namen *Structural Adjustment Facility* (SAF); sie wurde am 27. März 1986 unter dem geschäftsführenden Direktor Jacques de Larosière aufgelegt. Im Dezember 1987 wurde die *Enhanced Stuctural Adjustment Facility* (ESAF) unter Michel Camdessus (geschäftsführender Direktor vom 16. Januar 1987 bis 14. Februar 2000) geschaffen, um Entwicklungsländern Ressourcen zukommen zu lassen. Diese hatten ein striktes Dreijahresprogramm der Strukturanpassung zu durchlaufen, um ihre Zahlungsbilanz zu korrigieren.

Die SAP war von zentraler Bedeutung für die Durchsetzung neoklassischer *Supply-Side-Economics* im IMF (vgl. White 2002; Killick 1984, 1995) und eines orthodoxen Entwicklungsparadigmas, das freihändlerisch-exportistisch ausgerichtet war und im Zusammenhang mit dem Aufstieg der „Neuen Rechten“ in den USA und Großbritannien (Ronald Reagan und Margret Thatcher) stand (vgl. Toye 1993). In einem weiteren Sinne ist die SAP als die Umsetzung des in Folge der Schuldenkrise formulierten *Washington Consensus* zu begreifen. Dieser fasste das politische Programm der hegemonialen neoliberalen Kräfte in den USA, bestehend aus dem IMF, der Weltbank, dem US-Finanzministerium und der Mehrheit der Ökonomen in den zahlreichen Washingtoner *Think Tanks* zusammen (vgl. Williamson 1999: 2; Peet 2003: 204f.). Der IMF avancierte zum zentralen Transmissionsmechanismus und Überwachungsorgan des Konsenses (vgl. Cox 1981). Die Einzelmaßnahmen seiner SAP entsprachen diesem Konsens:

- Die Nachfragedrosselung und Kürzungen der Staatsausgaben durch Fiskal-, Geld- und Kreditpolitiken;

- die Wechselkurskorrektur (Abwertung) und Verbesserung der Effizienz der Ressourcennutzung in der gesamten Wirtschaft (Rationalisierung und Kostenökonomie);
- den Abbau von Handelsbeschränkungen und Kontrollen (Liberalisierung) und verbesserte Exportanreize;
- die Deregulierung von Märkten und Preisen, was oft auch die Abschaffung der Preissubventionen für Grundbedarfsartikel bedeutete;
- Haushaltskürzungen;
- die Privatisierung von Staatsbetrieben, institutionelle Reformen in der staatlichen Verwaltung und die Reduktion staatlicher Subventionen des produktiven Sektors (vgl. Williamson 1990; Tetzlaff 1996: 128).

Die langfristig angelegten Strukturanpassungsprogramme wurden jedoch nicht in einem Durchgang durchgesetzt, sondern im Rahmen von Konsultationen der wirtschaftspolitischen Eliten des jeweiligen Landes mit den Funktionären des IMF und der Weltbank stetig angepasst, ausgeweitet und verfeinert. Aufgrund hoher Schuldendienstzahlungen und faktischem Ausschluss von den internationalen Finanzmärkten verwandelten sich die lateinamerikanischen Schuldnerstaaten in den folgenden Jahren zeitweilig sogar in Nettokapitalexporteure (vgl. Müller-Plantenberg 1991).

Die Rolle des IMF hat sich durch sein Engagement in der lateinamerikanischen Schuldenkrise grundlegend gewandelt: Von einer Regulierungsagentur der globalen Finanzbeziehungen reformierte sich der Fonds zu einem Intermediär zwischen Schuldnern und Gläubigern. Dabei bestand dessen Mandat darin, die Zahlungsfähigkeit der Entwicklungs- und Schwellenländer wiederherzustellen und selbst Überbrückungskredite zu gewähren. In dieser Funktion kooperierte er mit den (privaten) Gläubigern, wobei sich eine „uneasy relationship of mutual support" zwischen (privaten) Gläubigern und der Organisation entwickelt habe, wie Richard Peet ausführt:

„The commercial banks needed the IMF to ensure loan repayment, and the IMF could do this with stabilization and structural adjustment measures imposed as conditions for loans ensured by the state. In return for playing this essential role, denied to private banking institutions, the IMF demanded that the commercial banks contribute even more money for international lending. This made the IMF a more powerful institution again, while increasing the profits of the commercial banks [...]." (Peet 2003: 75f.)

Es wird also festgestellt, dass sich zwischen den privaten Gläubigern und dem IMF eine symbiotische Beziehung in der Schuldenkrise entwickelte. Der IMF sorgte nicht nur für die Aufrechterhaltung der Zahlungsfähigkeit von Staaten, sondern er zwang die Schuldnerregierungen auch dazu, private Kredite zu übernehmen und zurückzuzahlen, so dass ausländische Investoren keine Verluste realisieren mussten (ebd.: 66). Allerdings blieben diese Restrukturierungen relativ erfolglos, weshalb schließlich auch die privaten Gläubiger zu der Einsicht kamen, dass nicht alle Schulden zurückzahlbar sind. Als der republikanische Präsident George Bush Senior im Jahr 1989 die US-Regierung übernahm, verkündete der neue Finanzminister Nicholas Brady, dass der einzig gangbare Weg zur Lösung der Schuldenkrise ein freiwilliges Schuldenreduzierungsprogramm sei – der sog. Brady-Plan[21] (ebd.: 78f.). So wurde privaten Gläubigern im Austausch für den teilweisen Verzicht auf Mexikos Schulden *Brady-Bonds* angeboten, die durch US-amerikanische Staatsanleihen abgesichert waren (*securitized*). Der Brady-Plan half schließlich entscheidend bei der Überwindung der Schuldenkrise Lateinamerikas mit.

Zusammenfassend kann festgehalten werden, dass sich der IMF im Zuge der Schuldenkrise als Strukturanpassungsorganisation, als Intermediär und multilateraler Gläubiger etablierte. Sowohl die Kreditgeberrolle als auch die Übertragung des *Washington Consensus* in die Entwicklungs- und Schwellenländer waren jedoch von ambivalenter Natur. Während in der Zeit von Bretton Woods Anpassungsmaßnahmen unter der Ägide des Fonds ausschließlich aus IMF-eigenen Mitteln finanziert wurden und insofern Verhandlungen stets zwischen dem Schuldnerland und dem IMF als Vertreter der Gesamtmitgliedschaft stattfanden, manifestierte sich in den Schuldenrestrukturierungen der 1980er Jahre ein Zielkonflikt zwischen den privaten Kapitalgebern und dem IMF. Denn zum einen versuchten die Banken, ihre Profite zu maximieren und ihre Verluste so gering wie möglich zu halten, zum anderen wollte der IMF auch an Krisenländer weiterhin Kredite vergeben. Diese Kredite stellten jedoch das Potenzial für das Auskaufen privater Gläubiger dar (*Bailout*), wodurch die Kredite ihre eigentliche Wirkung als Mittel zur langfristigen Strukturanpassung einbüßen würden. Letzteres entsprach jedoch explizit der Rollensuche des Fonds nach dem Zusammenbruch des

21 Der Brady-Plan umfasste erstmalig eine Umschuldungsvereinbarung zwischen US-amerikanischen Banken und lateinamerikanischen Schuldnern, bei der die privaten Finanzinstitute zu einem Verzicht einiger Forderungen gedrängt wurden. Ein Bestandteil dieser Umschuldungsvereinbarung waren sog. *Debt-for-Equity-Swaps*, also die Umwandlung von Auslandskrediten in Inlandsbeteiligungen.

Bretton Woods-Systems (vgl. Polak 1991). Mit Hilfe des Brady-Plans wurde dieser Zielkonflikt vorerst zugunsten der strukturellen Rolle des IMF aufgelöst. Andererseits wäre der Fonds aufgrund seiner begrenzten Mittel überhaupt nicht in der Lage gewesen, die lateinamerikanische Schuldenkrise zu finanzieren, weshalb sich seine Funktion dahingehend transformierte, eine Katalysator- und Koordinatorrolle von bi- und multilateralen Kreditgebern zu übernehmen – sein Engagment in Gestalt der SAP wurde zum Gütesiegel für (private) Kapitalinvestitionen.

Allerdings hatte der SAP-Fokus des IMF auch eine problematische Komponente: Denn dadurch, dass der finanzielle Handlungsspielraum des Fonds gegenüber weltweit zunehmenden Zahlungsbilanzproblemen nicht wesentlich erweitert wurde, gewannen die Konditionalitäten der IMF-Fazilitäten an Bedeutung. Mit dem strukturellen Wandel erlangten sie eine (politische) Dynamik, die das technokratische Erscheinungsbild des Fonds graduell unterminierte (vgl. White 2002: 66). Daran änderte auch die zweimalige Quotenerhöhung, also die Ausweitung der Finanzierungsbasis des IMF, in den 1980er Jahren nichts. Insbesondere die Refinanzierungsfazilität des Fonds wurde von den G-10 strikt gehandhabt (Bird 1995).[22] In den 1990er Jahren verschärfte sich das Problem der „Politisierung" der Konditionalitätenpraxis im Kontext zahlreicher Finanzkrisen weiter.

3.3 *Global Finance* und Erhöhung der Krisendynamik

Global Finance umschreibt die Entwicklungstendenzen auf den internationalen Finanzmärkten seit den 1980er, insbesondere aber den 1990er Jahren. Gemeint ist damit die wachsende internationale Integration von Handel und Produktion und die fortschreitende Internationalisierung der Finanzbeziehungen, die in den Industrieländern ihren Ausgang nahm. Als die USA zu Beginn der 1980er Jahre weitreichende Deregulierungsmaßnahmen durchführten, wurde durch die zunehmende Mobilität des Kapitals (Stichwort „Neue Technologien") eine Dynamik kompetitiver Deregulierung um die Anziehung von Kapital vorangetrieben – damit gerieten die regulatorischen Finanzsysteme der Expansionsphase des

22 Der Interimsausschuss einigte sich auf eine Quotenerhöhung Anfang 1983 und nach der Verabschiedung dieser Erhöhung durch den Gouverneursrat trat die Erhöhung im Dezember desselben Jahres in Kraft. Im Juni 1984 wurde das GAB erweitert. Ende der 1980er/Anfang der 1990er Jahre wurden die Quoten erneut angehoben (um 50 Prozent); am 28. Juni 1990 wurden die Quoten von 90,1 Mrd. SZR auf 135,2 Mrd. SZR angehoben (*Ninth General Review of Quotas*) (IMF-Website).

Wohlfahrtsstaates unter immer stärkeren Veränderungsdruck (vgl. Cerny 1993).

Vor dem Hintergrund der Wachstumsdynamik der Eurodollarmärkte und des durch steigende Haushaltsdefizite bedingten erhöhten staatlichen Finanzierungsbedarfs sahen sich die anderen Staaten unter Druck gesetzt, ihre regulatorischen Strukturen ebenfalls für ausländisches Kapital und ausländische Finanzinstitutionen zu öffnen. Im Verlauf der 1980er und der 1990er Jahre vollzog sich in den Industriestaaten eine umfassende Deregulierungs- und Liberalisierungswelle (vgl. Helleiner 1994; Swary/Topf 1992; Cerny 1993). Die Veränderungen der letzten Jahrzehnte führten zur Herausbildung eines internationalen Währungs- und Finanzsystems, welches durch freie Wechselkurse und die weitgehende Liberalisierung des internationalen Kapitalverkehrs gekennzeichnet ist. Der IMF war zum einen selbst Motor dieser Prozesse, zum anderen wurde sein Handlungsfeld u.a. durch den Anstieg der globalen Finanzmarktvolatilität maßgeblich verändert.

Die Liberalisierung und die weitgehende Transformation der Finanzmärkte fielen zeitlich in den 1990er Jahren zusammen (vgl. Setton 2003). Diese Transformation fand v.a. im Bankenbereich statt, wo Banken ihr Geschäftsfeld internationalisierten und selbst zu institutionellen Investoren wurden, z.B. in Form eines Investmentfonds oder eines *Hedge Fonds*. Eine weitere Entwicklung war in dieser Dekade der Trend zur Verbriefung von Schulden, was wiederum im Kontext des starken Anwachsens der öffentlichen Verschuldung seit Mitte der 1980er Jahre zu sehen ist.[23] Dies erklärt auch die Zunahme der internationalen Investitionen in öffentliche Anleihen. Eine dritte Entwicklung waren vielfältige Finanzinnovationen in Form von derivativen Instrumenten.[24] Zu verstehen ist dies vor dem Hintergrund einer gestiegenen Volatilität von Zinsen und Kursen auf den Finanzmärkten, die wiederum auf strukturelle Veränderungen der Währungsbeziehungen seit den 1970er Jahren folgte. Die Volatilität erhöhte die technischen Anforderungen an die jeweiligen Finanzinstrumente: Mit dem Ziel der Absicherung gegenüber Zins-, Wechselkurs- und Preisschwankungen entwickelten sich mit den Finanzderivaten vielfältige neue Techniken des Risikomanagements.[25] Die

23 Der Schuldenstand der G-7 erhöhte sich zwischen 1980 und 1996 von 4 auf über 10 Bio. US-Dollar (Schubert 1997: 194).

24 Finanzielle Derivate sind Finanzkontrakte, die ein verpflichtendes bzw. mögliches Geschäft in der Zukunft zum Gegenstand haben, das sich auf Basisprodukte wie Devisen, Aktien, Anleihen oder auch auf Finanzindizes bezieht (Marazzi 1999: 67ff.).

25 Zwischen 1986 und 1990 stieg das jährliche Volumen börsengehandelter derivativer Finanzinstrumente von knapp 600 Mrd. US-Dollar auf über 2 Bio. US-Dollar. Das Volumen außerbörslich gehandelter Finanzinstru-

Prozesse der Internationalisierung, Verbriefung und Finanzinnovation haben durch ihr Ineinandergreifen und gegenseitiges Bedingen die quantitative wie auch qualitative Transformation der Finanzmärkte vorangetrieben (vgl. Huffschmid 1999).

Im Zuge von *Global Finance* veränderte sich die systemische Relevanz des IMF weiter in Richtung eines Katalysators von Kapitalströmen (vgl. Masson/Mussa 1995). Allerdings wurde er in dieser Funktion auch verstärkt in die Rolle des *Lender of Last Resort* gedrängt, der in Krisenfällen mit großen Kapitalpaketen einspringt. Das tat er auch in den folgenden Finanzkrisen in Mexiko 1994, in Asien 1997/98, in Russland 1998, in Brasilien 1999 und in Argentinien 2001/02. Der Fonds etablierte sich dadurch als „Krisenfeuerwehr“, wenngleich diese Rolle höchst ambivalent und letztlich Auslöser des jüngsten Reformdiskurses war. Die Problematik wurde zuerst in der Mexikokrise deutlich und kulminierte schließlich in Folge der Asienkrise.

Die Mexikokrise, bei der eine Wechselkurskrise zu einer schweren Finanzkrise mit internationalen Rückwirkungen wurde, war eine Währungs- und Finanzkrise neuen Typs.[26] Der geschäftsführende Direktor des IMF Michel Camdessus bezeichnete sie als die „erste Finanzkrise des 21. Jahrhunderts“. Sie wurde auch als erste Krise des „neuen IMF“ gewertet, da sie eine intensive Diskussion über die Effektivität des IMF und seine Möglichkeiten, eine solche Krise zu verhindern, nach sich zog (vgl. Mildner/Hesse 2001; Gruben 2001). Es gab (wie bei allen Krisen) keine Konsenserklärung für die Krise, vielmehr reichten die Erklärungsansätze von ihrer Verortung in nationaler Misswirtschaft bis hin zur Unvermeidbarkeit der Krise aufgrund des spezifischen Entwicklungsmodells des Landes. Dieses Analysespektrum fand sich stärker noch in Folge der Asienkrise wieder.

Die Krisen bekamen u.a. deshalb so viel öffentliche Aufmerksamkeit, weil gerade Mexiko, aber auch die asiatischen Krisenländer als Musterschüler der IMF Strukturanpassungspolitik galten (vgl. Griffith-Jones 1998: 114). Die Länder waren exportistisch ausgerichtet, liberali-

---

mente stieg im gleichen Zeitraum von ca. 500 Mrd. US-Dollar auf 3,5 Bio. US-Dollar (Hübner 1998: 44).

26 Die mexikanische Zentralbank erhöhte am 20. Dezember 1994 den Wechselkurs des Peso gegenüber dem US-Dollar von 3,47 auf 3,99, was zu einer so starken Kapitalflucht und Währungsspekulation führte, dass sich die mexikanische Zentralbank am 22. Dezember dazu veranlasst sah, den Peso freizugeben. Innerhalb weniger Tage verlor der Peso gegenüber dem US-Dollar fast zwei Drittel seines Wertes (Mosebach 2003: 56). Der Peso-Dollar-Wechselkurs stieg auf 7,5 Peso im März 1995 an. Im Jahr 1995 schrumpfte die Wirtschaft Mexikos um 7,2 Prozent. Die Inflationsrate lag bei 35,5 Prozent (Singh 1999: 21).

siert, und ihr Wechselkurs war fixiert. Zudem zeigten die meisten zentralen makroökonomischen Daten (Wachstum des Bruttoinlandsprodukts, Inflation, Budgetsaldo der öffentlichen Haushalte) keine Anzeichen eines groben Ungleichgewichts. Die Schwachstelle der Länder lag stets in einem hohen Grad an kurzfristiger Verschuldung in US-Dollar. So finanzierte Mexiko sein Leistungsbilanzdefizit beinahe ausschließlich durch den Zustrom von Portfoliokapital, das zu Beginn der 1990er Jahre bis zu 90 Prozent der gesamten Kapitalzuflüsse nach Mexiko ausmachte (vgl. Mosebach 2003: 61).

Der Ausbruch der Mexikokrise ging schließlich mit der Verschlechterung der *Terms of Trade* einher, was u.a. auf die Wechselkursanbindung des Peso an den US-Dollar (seit 1988) zurückgeführt wurde. Im zweiten Quartal des Jahres 1994 kam es erstmalig zu einem größeren Abzug von Portfoliokapital aus Mexiko, der nach einer Erholung im dritten Quartal desselben Jahres im vierten Quartal erneut einsetzte und schließlich in der Pesokrise endete (vgl. Boris 1996: 230; Griffith-Jones 1998: 122f.). Die Währungskrise induzierte eine Bankenkrise, so dass es in der Folge zu einer Liquiditäts- und Wirtschaftskrise mit starken Wachstumseinbrüchen kam (vgl. Boris 1996).

Alleine das Rettungspaket des IMF und der US-Regierung in Höhe von 52 Mrd. US-Dollar verhinderte die mexikanische Zahlungsunfähigkeit. Der IMF gewährte den bis dahin größten Kredit seiner Geschichte in Höhe von 17,8 Mrd. US-Dollar. Die USA steuerten bilateral weitere 20 Mrd. US-Dollar bei. Der restliche Betrag speiste sich aus Krediten anderer multilateraler Finanzorganisationen. Diese Kreditpraxis entsprach dem *Bail-out* privater Kapitalgeber, die somit wenig Verluste trotz der Krise realisieren mussten. Dieses Auskaufen durch den IMF und die USA war vor dem Hintergrund einer potenziellen neuen lateinamerikanischen Schuldenkrise zu verstehen, aber auch im Kontext des gerade abgeschlossenen Nordamerikanischen Freihandelsabkommens (*North American Free Trade Agreement*, NAFTA), der großen finanziellen Verflechtung und möglichen Auswirkungen auf die US-amerikanische Wirtschaft. Der IMF reagierte auf die 1994er Krise ähnlich wie in den 1980er Jahren, indem durch eine auferlegte Austeritätspolitik und eine Währungsabwertung die Überschussnachfrage gedämpft werden sollte, um so einen Exportüberschuss zu ermöglichen und die internationale Zahlungsfähigkeit der mexikanischen Wirtschaft wiederherzustellen.

Während der IMF und das US-Finanzministerium das Rettungspaket als Erfolg bewerteten, wurde eine breite Kritik am Vorgehen insbesondere des IMF laut, da er seine Katalysatorrolle vornehmlich zum *Bail-out* privater Investoren missbrauche, und die Programme keinerlei posi-

tive Wirkung im Krisenland selbst zeitigten (vgl. Boris 1996). Damit wurde bereits 1994/95 derjenige Aspekt angesprochen, der dann in Folge der Asienkrise zum zentralen Moment innerhalb des Reformdiskurses wurde – das Zusammenspiel von *Moral Hazard* (moralischen Wagnissen) und *Bail-outs*: Der *Bail-out* privater ausländischer Investoren hätte dazu geführt, dass sich diese Akteure immer stärker in immer risikoreichere Abenteuer gestürzt hätten (*Moral Hazard*). Im Vertrauen auf ein Einspringen des IMF im Krisenfall hätten sie ihre Vorsorge und Risikokalkulationen hinsichtlich der Fristen- und Währungsstruktur von Investitionen fahrlässig betrieben, und schließlich hätte dieses Zusammenspiel zum Ausbruch der Asienkrise geführt. Die Mexikokrise wurde als Vorläufer der Asienkrise betrachtet. Der eigentliche Reformdiskurs kam allerdings erst in Folge der Asienkrise auf, was auf deren Schwere und Umstände zurückzuführen war (vgl. Mosebach 2003: 62ff.).

3.4 Die Asienkrise als systemisches Diskursereignis

Die Asienkrise brach am 2. Juli 1997 in Thailand aus, nachdem durch Finanzspekulationen die Parität der thailändischen Währung aufgegeben werden musste. Diese Währungskrise steigerte sich über verschiedene Kanäle zu Finanz- und Wirtschaftskrisen regionalen und sogar globalen Niveaus, weshalb auch von einer systemischen Krise mit erheblichen sozialen Kosten gesprochen werden kann (vgl. Lee 1998). Die direkte Ansteckung (*Contagion*) betraf zuerst Indonesien, Malaysia und die Philippinen, im Oktober dann auch Südkorea und zu einem abgeschwächten Grad Hongkong und China (diese beiden Länder sowie Taiwan, Singapur und m.E. Malaysia konnten die Spekulationswellen gegen ihre Währungen abwehren, vgl. McLeod/Garnaut 1998).[27]

Die markantesten Symptome der Krise waren starke Währungsabwertungen und der Zusammenbruch der Wertpapiermärkte. Insbesondere mit den Abwertungen ging der finanzielle Zusammenbruch der Länder einher, der sich vor allem über drei Wege auf die Volkswirtschaften verbreitete. Erstens durch die gesteigerte Fragilität des Bankensystems, die von einem hohen Abhängigkeitsgrad nicht abgesicherter kurzfristiger ausländischer Kredite (v.a. in Thailand) herrührte. Zweitens, weil der Unternehmenssektor ähnlich abhängig von ausländischen Krediten war (das war v.a. in Südkorea und Indonesien der Fall). Die Wirkkraft der Währungsabwertungen war besonders stark aufgrund der extremen Verschuldungsgrade vieler großer Unternehmen in der Vorkrisenzeit und aufgrund des hohen Anteils von Krediten inländischer Banken an

27 Die wichtigsten Ereignisse sind bei Heribert Dieter (1998: Kapitel 10, Chronologie der Asienkrise, S. 164-189) zusammengefasst.

den Privatsektor in den Krisenländern (vgl. Kellermann 1999; 2003). Ein dritter Faktor waren Anhebungen der Zinsen durch den IMF als Lösungsversuche der Krise, die in den Augen vieler Kritiker die Krisen verschlimmerten und nicht zu deren Überwindung beitrugen (ILO 1998).

Die Krise Asiens war gleichzeitig eine Krise des *Washington Consensus*, weil dessen liberalistisch-exportistischer Entwicklungsansatz sowie dessen angebotstheoretisch-monetaristischer Krisenlösungsansatz in Frage gestellt wurde – das erklärt auch das Moment der Asienkrise als systemisches Diskursereignis. So ging den asiatischen Währungs- und Finanzkrisen der Jahre 1997 und 1998 zwar ein jahrzehntelanges überdurchschnittliches ökonomisches Wachstum der betroffenen (süd-)ostasiatischen Krisenländer voraus. Und tatsächlich basierte das als „asiatisches Wunder" bezeichnete Wachstum zu großen Teilen auf einer exportinduzierten Entwicklungsstrategie.[28] In den 1980er Jahren jedoch drängte der IMF auf Öffnung der Märkte und Exportsteigerungen u.a. zur Sicherung des Transfers des Schuldendienstes. Mit der einseitig exportistischen Weltmarktintegration ging zudem eine weitreichende Deregulierung und Liberalisierung der lokalen Finanzmärkte in (Süd-)Ostasien in den 1990er Jahren einher. Dies stellte letztlich die strukturelle Voraussetzung für die Krisen dar und unterminierte den durch den IMF transportierten *Washington Consensus* (vgl. Guttmann 1997; 1998a). Die Liberalisierungspolitik des IMF im Vorfeld der Krise geriet jedoch erst mit dem Ausbruch der Krise und infolge des Reformdiskurses in die öffentliche Kritik.

Die Finanzhilfen der bi- und multilateralen Kreditgeber waren unter der Federführung des IMF an dessen Konditionalitäten geknüpft. Dabei unterschieden sich die Maßnahmen des Fonds nicht von seinen Standardmaßnahmen bei vorangegangenen Krisen: Schließung insolventer Banken und anderer Finanzinstitutionen, Liberalisierung von Gesetzen, die nur begrenzten ausländischen Besitz an Unternehmen und Finanzinstitutionen erlaubten (Maßnahmen zur Liberalisierung des Kapitalverkehrs, um Geld-, Anleihen- und Kapitalmärkte für ausländische Investoren zu öffnen), Fiskalkürzungen, um die Restrukturierung des Finanzsektors finanzieren zu können, sowie signifikante Zinsanhebungen (vgl. IMF 1998).

Die IMF-Orthodoxie baute auf der Analyse auf, dass die asiatischen Zahlungsbilanzkrisen auf nationale politische Versäumnisse zurückzu-

28 Nach den Vorstellungen des IMF (und der Weltbank) war eine exportorientierte Industrialisierung in Abgrenzung zur Importsubstitution das effizienteste Rezept für die Entwicklung von Ökonomien (vgl. Weltbank 1979).

führen seien. Insofern wurden auch die ergriffenen Maßnahmen, wie die Anhebung des inländischen Zinsniveaus, nicht in Frage gestellt. Der Fonds rechtfertigte seine Maßnahmen damit, dass er das Vertrauen der Anleger in die Länder wiederherzustellen versuchte. Die Probleme sah der Fonds in den nationalen Politiken, im *Moral Hazard* und der mangelnden Transparenz der Krisenländer (IMF 1997: 40f.). Zwar richtete sich die *Moral Hazard*-Analyse vornehmlich an die internationalen privaten Investoren, allerdings hätte eine dem „asiatischen Modell" typische Vetternwirtschaft (*Crony Capitalism*) und institutionelle Ineffizienzen insbesondere in den nationalen Finanzsektoren auch zu einem *Moral Hazard* auf der Schuldnerseite geführt: „Limited experience among financial institutions in the pricing and managing of risk, lack of commercial orientation, poor corporate governance, and lax internal controls [led to] imprudent lending including lending associated with relationship banking and corrupt practices." (Ebd.: 12)

Eine unzureichende Marktdisziplin verhinderte nach Meinung des IMF eine effiziente Kapitalallokation, sowohl auf der Kapitalgeber-, als auch auf der Kapitalnehmerseite. Die Programme des IMF dienten folglich der Erhöhung der Marktdisziplin auf beiden Seiten, wenngleich sie im Falle der Asienkrise insbesondere in den Krisenländern ansetzten und auch im anschließenden Reformdiskurs das nationale „institution building" der zentrale Fokus des IMF war. Der institutionalistische Ansatz des IMF war fest in seine neoklassische Programmatik eingeschrieben, die im folgenden Exkurs näher erläutert werden soll.

3.4.1 Exkurs zur IMF-Programmatik

Die grundlegende ökonomietheoretische Ausrichtung des Fonds, wie sie in den vergangenen beiden Jahrzehnten zur Anwendung kam, lässt sich am besten anhand der IMF-Anpassungsprogramme bzw. Konditionalitäten veranschaulichen. Es gibt eine Vielzahl von IMF-Fazilitäten, die in der Ausrichtung und der analytischen Grundlage alle sehr ähnlich sind. Sie unterscheiden sich in der Regel durch den Grund der Aktivierung eines Kredits und durch die Konditionen wie Laufzeit, Umfang und Zins.[29] Davon werden die prinzipiellen makroökonomischen Zusammenhänge allerdings nicht betroffen (vgl. Frenkel/Menkhoff 2001: 127).

29 Die regulären Fazilitäten sind die *Stand-by Arrangements* (SBA) und die *Extended Fund Facility* (EFF): SBA stehen für kurzfristige Zahlungsbilanzhilfen (Rückzahlung nach 2¼-4 Jahren; Zinsaufschlag von 100 bzw. 200 Basispunkte für größere Volumina). EEF ist eine mittelfristige Fazilität zur Bekämpfung von Zahlungsbilanzdefiziten, die auf strukturellen Ursachen beruhen (Rückzahlung nach 4½-7 Jahren; Zinsaufschlag von 100

An die Fazilitäten sind stets Konditionalitäten als das zentrale Instrument gebunden, durch welche die Rückzahlung der Kredite und die Umsetzung von Reformen zur Krisenprävention gesichert werden soll.[30] Zwar wurden bereits in den 1950er Jahren Konditionalitäten an die Verwendung der IMF-Ressourcen geknüpft, formale Richtlinien diesbezüglich gibt es aber erst seit 1968. In der Regel sind die Konditionalitäten auf Zahlungsbilanzkorrekturen ausgerichtet und konkret richten sie sich an den Ausgleich eines Leistungsbilanzdefizits (vgl. Polak 1991). Die Konditionalitäten des IMF orientieren sich an der neoklassischen *Supply-Side*-Theorie, ihre Kernbestandteile können in außen- und binnenwirtschaftliche Auflagen unterteilt werden, wie in Schaubild 5 dargestellt wird (vgl. dazu Diekmann 1994).

Die häufigsten Maßnahmen des IMF bestanden in der Vergangenheit in der Abwertung der Währung, bzw. in der Korrektur des Wechselkurssystems des betroffenen Landes und der Reduzierung der Importe durch Nachfragerestriktionen. Mit dem Ausgleich der Bilanzen wird letztlich auf die Erhöhung des Wachstums abgezielt: „[...] the overarching goal in all cases is to restore or maintain balance of payments viability and macroeconomic stability, and set the stage for sustained, high-quality growth." (IMF Factsheet Conditionality) Priorität bei den Anpassungsmaßnahmen hat die Preisstabilität (vgl. ebd.).

bzw. 200 Basispunkte für größere Volumina). Weitere Fazilitäten sind die *Compensatory Financing Facility* (CFF), die *Supplemental Reserve Faciltiy* (SRF) und die *Contingent Credit Line* (CCL): Die CFF wurde geschaffen für plötzliche Ausfälle bei Exporterlösen bzw. exzessivem Preisanstieg bei Nahrungsmittelimporten. Die SRF sieht kurzfristige, großvolumige Hilfe bei vertrauensbedingten hohen Kapitalabflüssen vor (Laufzeit regulär 12-18 Monate; Zinsausschlag von 300-500 Basispunkte auf Normalsatz). Die CCL ist die Fazilität für „gesunde" Länder, die von *Contagion* bedroht sind (Laufzeit regulär 12-18 Monate; Zinsaufschlag von 150-350 Basispunkte, Bereitstellungsgebühr 25 bzw. 10 Basispunkte). Konzessionäre Fazilitäten sind die *Poverty Reduction and Growth Facilty* (PRGF, vormals ESAF, *Enhanced Structural Adjustment Facility*) für die Armutsbekämpfung und die *Highly Indebted Poor Countries*- oder HIPC-Initiative, die einen einmaligen Beitrag des IMF zum Schuldenerlass für ärmste Länder darstellt (IMF-Website).

30 „Conditionality – that is, program-related conditions – is intended to ensure that Fund resources are provided to members to assist them in resolving their balance of payments problems in a manner that is consistent with the Fund's Articles and that establishes adequate safeguards for the temporary use of the Fund's resources." (IMF 2002a: 1)

Schaubild 5: *Konditionalitäten von IMF-Krediten*

Außenwirtschaftliche Auflagen	
Wechselkursbezogene Maßnahmen	– Abwertung der Währung – Wechselkursanpassungen
Limitierung von Auslandskrediten	– Festlegung der Obergrenze der Neuverschuldung – Begrenzung der Kreditaufnahme des öffentlichen Sektors
Einschränkung der Importe	– Begrenzung der Importe durch eine Prioritätenskala
Binnenwirtschaftliche Auflagen	
Geldpolitische Auflagen	– Anhebung der Zinssätze – Kreditlimitierungen für das gesamte Bankensystem
Finanzpolitische Auflagen	– Abbau von Subventionen – Privatisierung von Staatsbetrieben – Reduzierung der Sozialausgaben – Reduzierung von Entwicklungsprojekten – Beschränkung der Verwaltungskosten
Lohnpolitische Auflagen	– Verminderung des privaten Konsums – Reallohnbegrenzung – Liberalisierung der Arbeitsgesetze

In diesem Kontext wird für mehrere Jahre im Voraus eine Projektion aller wichtigen Zahlungsbilanzposten angestellt, um die Höhe der Devisenzuflüsse, die zur Vermeidung der Zahlungsunfähigkeit nötig sind, abschätzen zu können. Ein zentrales Charakteristikum der Auflagenprogramme ist dabei ihre „Orientierung an den Selbststeuerungskräften des Marktes“ (Schäfer 1980: 333). Das Auflagenprogramm wird in der sog. *Letter of Intent* festgehalten, die wiederum die Kreditanfrage an den Fonds darstellt. Bevor ein IMF-Kredit (in Tranchen) ausbezahlt wird, müssen sog. *Performance Criteria* (PCs) erfüllt sein, die zum einen quantitativer und zum anderen struktureller Natur sind. Quantitative PCs betreffen makroökonomische Variablen wie die Höhe an Reservewährungen, Geldaggregate, fiskalische Kennziffern und die Außenverschuldung. Strukturelle PCs richten sich an das Wirtschaftssystem selbst „and vary widely across programs but could, for example, include specific measures to restructure key sectors such as energy, reform social security systems, or improve financial sector operations“ (IMF Factsheet Conditionality). Der Fortschritt der strukturellen PCs wird an *Bench-*

marks gemessen, wodurch ein Standard und eine gewisse Uniformität geschaffen wird.

Bei einem kurz- bis mittelfristigen Zeithorizont von IMF-Programmen ist das Ziel die Steigerung des Wirtschaftswachstums. Zur Erreichung dieses Ziels wird vornehmlich das Investitionsniveau in Betracht gezogen, das im Kontext des Produktivitätswachstums gesehen wird – dieser Fokus ist prinzipiell angebotsseitig. Bei der Bekämpfung eines Zahlungsbilanzdefizits zielt der Fonds zuerst auf eine Reduzierung des Leistungsbilanzdefizits ab, wofür in der Regel kurzfristig die Absorption (Nachfrage) reduziert wird, weil dies leichter ist, als die Produktion zu erhöhen (vgl. Frenkel/Menkhoff 2001: 130). Ein IMF-Programm zur kurzfristigen Leistungsbilanzverbesserung zielt mit Hinblick auf die Stabilisierung der Währungsreserven durch eine restriktive Geld- und Fiskalpolitik zunächst auf Maßnahmen der Nachfrageregulierung ab, da diese auf eine Absorptionsverminderung abstellen (ebd.). Ergänzt wird dieser Schritt durch die Anpassung des Wechselkurses, um das externe Gleichgewicht in Abstimmung mit dem internen wiederherzustellen.[31] Ziel der Nachfragekorrektur ist der Ausgleich der Zahlungsbilanz, und für dieses Ziel wird der Kreditrahmen und das mögliche Neuverschuldungsniveau des öffentlichen Sektors berechnet und dessen Auswirkungen auf das antizipierte Wachstum geprüft (das sog. *financial programming*). Das Wachstumsziel steht im Zusammenhang mit der Steigerung des nationalen Einkommens, das wiederum von der Angebotsseite der Wirtschaft – den Produktionsbedingungen – abhängt.

Die Konditionalitäten sind deshalb auf eine Erhöhung der Investitionsanreize und der Effizienz der Ressourcenallokation ausgerichtet. So wird beispielsweise das private wie auch das öffentliche Sparen verstärkt, weil die interne Ersparnis Ressourcen für neue Investitionen schafft. Gleichzeitig werden die konsumtiven Staatsausgaben eingeschränkt, und die staatlichen Einnahmen erhöht. Eventuell vorhandene Zinsregulierungen (z.B. Zinsobergrenzen) werden zu Zwecken der Steigerung der privaten Ersparnis liberalisiert. Schließlich werden alle Hindernisse, die einer effizienten Ressourcenallokation im Wege stehen, beseitigt, u.a. überbewertete Währungen, Einschränkungen im Außenhan-

31 Das externe Gleichgewicht einer Volkswirtschaft ist das Zahlungsbilanzgleichgewicht, das interne Gleichgewicht einer Volkswirtschaft bezeichnet die Ausgaben bei gegebenen Preisen, die dem Produktionspotenzial entsprechen. Der Fonds orientiert sich bei der Abstimmung der beiden Gleichgewichte an der sog. Tinbergen-Regel, nach welcher es für das gleichzeitige Erreichen von zwei Zielen notwendig ist, auch zwei gezielte wirtschaftspolitische Maßnahmen zu ergreifen (Frenkel/Menkhoff 2001: 127ff.).

del, staatliche Preisregulierung, Monostrukturen im Exportsektor, Wettbewerbsbeschränkungen durch monopolistische Strukturen etc. (vgl. ebd.: 133).

3.4.2 Konkurrierende Krisenansätze und Ökonomieparadigmen

An der IMF-Programmatik und deren Umsetzung in der Asienkrise entzündete sich der Reformdiskurs, der sich aus konkurrierenden Ökonomieparadigmen speiste. Unterschiedlichen ökonomischen Schulen entsprach dabei je ein spezifisches Erklärungsschema für die Asienkrise, was im Folgenden näher ausgeführt wird. Die jeweiligen wirtschaftstheoretischen Paradigmen sind gemäß den theoretisch-methodischen Überlegungen dieser Arbeit die diskursiven Bezugspunkte von Akteursgruppenbildungen. Es kam im Diskursverlauf jedoch durchaus zu Hybridformationen, die auch widersprüchlicher Natur waren: Strategisches Verhalten und Paradigma wichen in manchen Fällen voneinander ab, worin die (strukturelle) Vermachtungsdichte des Diskurses erkennbar wurde. Um diese Formationen in der weiteren Analyse operationalisieren zu können, werden sowohl der jeweilige Erklärungsansatz zur Asienkrise, als auch das korrespondierende Ökonomieparadigma kurz dargestellt.

Dabei standen sich folgende Ansätze gegenüber: Neoliberale bzw. neoklassische und auch institutionalistische Analysen der Krise konzentrierten sich auf interne Faktoren und das Versagen des „asiatischen Modells“. Politökonomische Ansätze, als Gegenpol zum orthodoxen ökonomietheoretischen *Mainstream*, machten in erster Linie die weitreichenden Liberalisierungen und die Irrationalität der Finanz- und Währungsmärkte und deren Akteure für die Geschehnisse in Asien verantwortlich. Keynesianische Ansätze zielten auf die inhärenten Instabilitäten der globalen Währungshierarchie ab.

Neoliberaler/neoklassischer Erklärungsansatz

Neoliberale Analysen identifizierten vorzugsweise Dysfunktionalitäten des asiatischen Entwicklungsmodells, das sich von Prinzipien des freien Markts unterschied. Obwohl die Krisenländer eine Politik der offenen Märkte und makroökonomische Strategien in Übereinstimmung mit dem *Washington Consensus* verfolgten, gab es nach dieser Einschätzung schwerwiegende Versäumnisse, die letztendlich die Krise zur Folge hatten. Diese Versäumnisse wurden mit dem bereits angesprochenen *Crony Capitalism* umschrieben. Ein Hauptelement des *Cronyism* war die weitgehende politische Einmischung in Marktprozesse – entsprechend stellte diese Kritik den Versuch der Rehabilitierung des politischen Pro-

gramms des *Washington Consensus* dar. Als politische „Sünden" wurden leichtfertige Privatisierungen in die Hände von Verwandten genannt, also die Klientelwirtschaft oder die Gewährleistung von Monopolrechten, regierungsgesteuerte Kredite und Regierungsgarantien für *Bail-outs* von verschuldeten Unternehmen durch die jeweilige Regierung. Diese Praktiken hätten den freien wettbewerbsorientierten Marktprozess durch korruptes Verhalten verdrängt. Der Nebeneffekt eines solchen Systems sei das Aufkommen eines *Moral Hazard*-Problems in der Form gewesen, dass eine Regierung Garantien für Kredite der einheimischen Industrie und Banken übernahm („politically connected lending") und Bonitätsprüfungen z.T. nur bedingt, wenn überhaupt, vornahm. *Moral Hazard* war in dieser orthodoxen Sichtweise also ein Problem auf der Seite der Kreditnehmer (vgl. Wade 1998: 4). In der Folge sei es zu einer Fehlallokation von Investitionen, einer Kontraktion der Profitraten und einer wachsenden Fragilität des Finanzsystems gekommen (vgl. Krugman 1998a/b).

Das Entwicklungsmodell und dessen dirigistische Wirtschaftspolitik bildeten insofern den eigentlichen Hintergrund der Krisen, da die selektive Unterstützung von Schlüsselindustrien durch den Staat, die Koordination der Investitionsaktivitäten und die Kontrolle der Kreditvergabe und des Kapitalverkehrs Abweichungen vom neoliberalen *Washington Consensus* gewesen seien, die hohe Kosten in Folge reduzierter ökonomischer Effizienz nach sich gezogen hätten (vgl. Greenspan 1998a, 1998b).[32] Die Ansteckung anderer Länder mit der Krise erklärte die neoliberale Argumentation mit vergleichbaren internen Versäumnissen und Fehlern in den jeweiligen betroffenen Ländern. Diese Ähnlichkeiten hätten Banken und Investoren dazu veranlasst, ihr Geld aus den Ländern abzuziehen.

Das neoklassische Paradigma beruht auf der Annahme effizienter Märkte, die sich dadurch auszeichnen, dass sie im Gleichgewichtszu-

32 Das zentrale Bindeglied zwischen dem Entwicklungsweg der asiatischen Länder und dem Ausbruch der Krise im Jahr 1997 liegt nach Paul Krugman (1994) in der sogenannten *Total Factor Productivity* (*TFP*), auf deren Analyse er seine These vom „Mythos des asiatischen Wunders" und den „Paper Tigers" stützte. Die *TFP* bezeichnet den Produktivitätsanstieg durch technologischen Fortschritt und größere organisatorische Effizienz (vgl. IMF 1998: 83). Krugmans Ansatz kurz zusammengefasst: Er verwirft die These von der Überlegenheit des „asiatischen Modells" aufgrund von staatlichen Wirtschaftseingriffen und selektivem Protektionismus (Stichwort Neomerkantilismus) und reduziert die periodisch teilweise zweistelligen Wachstumsraten auf die Mobilisierung von Ressourcen, denen wegen sinkender totaler Faktorproduktivität die Nachhaltigkeit gefehlt habe (Krugman 1994, 1997, 1998a-f).

stand für Wohlfahrtsgewinne sorgen. Der Markt erscheint der staatlichen Lenkung als Allokationsmechanismus prinzipiell überlegen und insofern soll der Staat möglichst wenig in das Marktgeschehen eingreifen. Die Kapitalmärkte erfüllen die Aufgabe, Kapital von Anbietern (Sparer) zu Nachfragern (Investoren) effizient zu lenken; der dafür notwendige Mechanismus ist der gleichgewichtige Zinssatz, der Kapital zeitlich und räumlich optimal leitet (Friedman 1976). Der Zinssatz ist der zentrale Ausgleichmechanismus und die Determinante von Spar- und Investitionsentscheidungen (Say'sches Theorem).[33] Insofern ist die Sparquote für das Wirtschaftswachstum besonders wichtig, allerdings wird diese exogen bestimmt und ist einkommensunabhängig (vgl. Beck 2003: 13f.). Die Maximierung der Effizienz korreliert eng mit dem Freiheitsgrad der Märkte auf nationaler wie internationaler Ebene. Freier Kapitalverkehr ist die entscheidende Komponente internationaler Allokationseffizienz, denn dadurch werden Verwertungsmöglichkeiten geschaffen, die bei geschlossenen Märkten nicht vorhanden wären. Bei regulierten Märkten wird dieses Wachstumspotenzial unterdrückt und es kommt zu Effizienz- und Wohlfahrtsverlusten.

Geld- und Realwirtschaft werden zwar getrennt betrachtet, stehen aber dennoch in einem engen Bedingungsverhältnis, welches allerdings in der realen Sphäre ansetzt: Finanzmärkte und Kapitalverkehr folgen der fundamentalen Wirtschaftsentwicklung und Geld ist das „Schmiermittel" dieses Ausgleichprozesses. Insofern ist nach diesem Ansatz die reale Wirtschaft weitgehend losgelöst von monetärer Dynamik.

Institutionalistischer Erklärungsansatz

Aus der institutionalistischen Perspektive war vor allem die Art und Geschwindigkeit der Liberalisierung und Deregulierung der ostasiatischen Finanzmärkte Schuld an der Krisenanfälligkeit der Länder. Die Regierungen der südostasiatischen Schwellenländer hätten auf Druck der nationalen wie internationalen Eliten (und unter Anleitung des IMF) im Laufe der 1990er Jahre ihre Finanzsysteme zu schnell und zu weitgehend liberalisiert mit der Folge, dass es einheimischen Firmen ermöglicht wurde, im Ausland Bankkonten zu eröffnen und Kredite aufzunehmen, während im Gegenzug ausländische Banken und Investoren Zugang zu den ostasiatischen Finanzmärkten erhielten. Nach Meinung der Institutionalisten verloren die ostasiatischen Staaten im Zuge dieser

33 Alle Ersparnisse werden über den Zinsmechanismus in Investitionen umgewandelt, so der Kern des Say'schen Theorems. D.h. eine fehlende aggregierte Nachfrage kann niemals Ursache für eine Unterauslastung der Ressourcen sein, da jedes Angebot zwingend an die entsprechende Nachfrage gekoppelt ist.

Deregulierung der Finanzmärkte ihre Fähigkeit, die Verschuldung der einheimischen Banken und Unternehmen zu kontrollieren; in der Folge erreichte die Verschuldung in den ostasiatischen Schwellenländern ein gefährlich hohes Niveau.

Im Gegensatz zum Neoliberalismus, ging der Institutionalismus davon aus, dass es den (süd-)ostasiatischen Schwellenländern gar nicht gelingen konnte, für die wachsenden Mengen ausländischen Kapitals eine produktive Verwendung zu finden, weil die heimischen Finanzmärkte nicht ausgereift waren. Und aufgrund der Tatsache, dass der erhöhte Kapitalimport keine nennenswerte Auswirkung auf das inländische Preisniveau hatte, wurde davon ausgegangen, dass das zusätzliche Kapital für Importzwecke benutzt wurde (Leistungsbilanzdefizit), was eine Abwertung bei begrenzten Reserven zum Zeitpunkt X unausweichlich machte. Ein Vorkrisenwerkzeug der Zentralbanken der Krisenländer war die Erhöhung der Eigenkapitalquoten und dadurch die Anhebung des Zinsniveaus, was bei fixierten Wechselkursen und steigenden Zinsdifferenzen (*Spreads*) den Kapitalimport noch weiter anfachte. Es gab danach kein Entkommen aus dem Dilemma, da die inländischen Kapitalmärkte als unterentwickelt charakterisiert galten, was vor allem hieß, dass die Zentralbank die mit dem Kapitalzufluss verbundene Geldmengenwirkung nicht ausreichend über den Verkauf von Wertpapieren (Offenmarktpapieren) ausgleichen („sterilisieren") konnte (vgl. IMF 1998; Hauskrecht 1998).

Der Institutionalismus bzw. die „Neue Institutionenökonomik" (NIÖ) theoretisiert neben dem Markt als übergreifender Institution das Zusammenspiel anderer Institutionen als Voraussetzung für Stabilität. Das Paradigma baut aber grundsätzlich auf der neoklassischen Orthodoxie auf. So unterscheidet sich das methodologische Grundverständnis der NIÖ nicht wesentlich von der Neoklassik, aber sie erkennt doch die Existenz von unvollkommenen Informationen, strategischem Verhalten sowie die Existenz von Transaktionskosten an. Institutionen haben die primäre Funktion, Unsicherheiten zu reduzieren, und sind in diesem Verständnis die Reaktion auf Marktunvollkommenheiten. Zu Institutionen zählen sowohl formal festgeschriebene Regeln, z.B. Gesetze, als auch ethische oder traditionale Regeln, Konventionen und Organisationen (vgl. North 1992; siehe auch Theorieteil). Mit der Annahme asymmetrischer Informationen geht die Möglichkeit von Ineffizienzen einher, die sich z.B. im *Moral Hazard* ausdrücken. Dabei ist es nicht immer das Fehlen von Institutionen, das zu den genannten Problemen führt, sondern auch das Vorhandensein einer speziellen Institution kann zu Marktverzerrungen führen, die sich in Instabilität und Krisen ausdrücken.

Politökonomischer Erklärungsansatz

Politökonomische Analysen zogen die orthodoxen Erklärungsansätze in Zweifel, die sich vorwiegend auf interne Krisenursachen konzentrierten. Es hätte zwar Korruption in den Krisenländern gegeben, aber diese sei auch nicht exzessiver als in anderen Schwellenländern gewesen (vgl. Stiglitz 1998a/b; 2002). Es wäre unzureichend zu behaupten, dass die Krise auf den Schwächen des asiatischen Entwicklungsmodells beruhte, vielmehr lag sie in dessen Integrationsweise in das Weltmarktsystem begründet (vgl. ILO 1998: 15). Die politökonomischen Ansätze zielten folglich auf externe Krisenursachen ab.

Ihr entscheidender Bezugspunkt war die Rolle der internationalen Finanzmärkte selbst. Der Einbruch überbewerteter Märkte (Immobilien- und Finanzmärkte) in Asien sei ein originäres Merkmal erratischer Finanzmärkte. Dazu gehöre auch, dass es prinzipiell keine Warnsignale für eine derartige Krise gab, sondern dass diese unvorhergesehen eintrat. Marktunvollkommenheiten begründeten sich in asymmetrischen Informationsverteilungen und dem „Herdenverhalten" von Investoren.[34] Dieses Herdenphänomen hätte zu starken Marktüberreaktionen geführt, die weitgehend losgelöst von den ökonomischen Fundamentaldaten der Länder waren. Zudem hätten die internationalen Finanzmarktakteure einen besonders kurzfristigen Anlagehorizont gehabt, der u.a. spekulativ motiviert war (*Hot Money*). Darauf wurde auch das *Contagion*-Phänomen zurückgeführt (vgl. Akyüz 1998; Bullard/Bello/Malhotra 1998; Chandrasekhar/Ghosh 1998; Godement 1999; Guttmann 1998b; Huffschmid 1999; Dieter 1998).

Die politökonomischen „Neuen Finanzmarkttheorien" sind eine heterodoxe Kritik, die an der orthodoxen Neutralitätsvorstellung des Geldes und dem Gleichgewichtsideal ansetzt (grundlegend: Karl Marx und Karl Polanyi). Für die Politische Ökonomie spielt im Gegensatz zu diesen Annahmen die Regulierung des Geldes eine Schlüsselrolle für Wachstum und Stabilität (vgl. Aglietta 1979; Guttmann 1994; 1996). Geld ist danach ein privates und ein öffentliches Gut zugleich, und diese Widersprüchlichkeit macht dessen Regulierung zu einem essentiellen Bestandteil von Wirtschaftspolitik. Geld ist auf der einen Seite ein öffentliches Gut, dessen Wertstabilität und Zirkulation beträchtliche soziale Vorteile erbringen kann. Auf der anderen Seite ist Geld ein privates

34 Herdenhaftes Verhalten bedeutet in diesem Kontext, dass ein Investor der Anlagestrategie eines anderen folgt. Normalerweise ist der „Anführer" der Herde ein großer Investment- oder Pensionsfonds, dessen Beispiel dann die kleineren Investoren folgen. Malaysias Premierminister Mahatir Mohamad sah im Investmentbanker George Soros den „Leitwolf" für die massiven Kapitalumschichtungen im Zuge der Asienkrise.

Gut, das durch Privatbanken geschöpft wird und somit dem Profitmotiv unterliegt (vgl. Polanyi 1997: 270ff.).

Während Geld in der neoklassischen Gleichgewichtstheorie eine exogene Variable ist, die nur das absolute Preisniveau beeinflusst und somit keinen langfristigen Einfluss auf zugrundeliegende Gleichgewichtsbedingungen in der realen Sphäre der Produktion und des Austausches hat, ist Geld in der politökonomischen Vorstellung eine gesellschaftliche Institution, die konstitutiver Teil historischen Wandels und Objekt komplexer institutioneller Regulation ist. Geld ist explizit endogen und dessen Kontrolle ein zentraler gesellschaftlicher Machtfaktor (vgl. Guttmann 1994: xviii). Die private Geldschöpfung ist die Grundlage für den Kreditkreislauf, und in der Überdehnung des Kreditgeldes liegt ein wesentlicher Destabilisator der realen Wirtschaft begründet (vgl. Blecker 1999: 9ff.). Wenn Kreditgeld keinen Gegenpart im Industriekapital hat, wird von einer Entkopplung von realer und monetärer Sphäre gesprochen. Geld wird dann selbst zum primären Spekulationsobjekt, und Spekulation ist vor dem Hintergrund des Herdenphänomens systemisch destabilisierend (vgl. Guttmann 1994: 40ff.; Arestis 2001).[35]

Da der Markt selbst eine gesellschaftliche Institution ist und Phasen der Stabilität historisch kontingent sind, argumentieren Politökonomen nicht mit einem marktwirtschaftlichen Gleichgewichtsbegriff. Vielmehr müssen Marktprozesse gesellschaftlich eingebettet sein, wofür es einer Steuerung des Geldangebots und der Kreditkonditionen durch die Zentralbank, regulatorischer Beschränkungen der Finanzinstitutionen und -märkte, der Eindämmung von Finanzkrisen und eines internationalen monetären Arrangements im Hinblick auf Devisenpreise, Kapitaltransfers und Abwicklung von Zahlungsverpflichtungen der Nationalstaaten bedarf (vgl. Guttmann 1997).

Keynesianischer Erklärungsansatz

Keynesianische Erklärungsansätze zielten insbesondere auf die Wechselkursproblematik ab. Durch die Dollarbindung der lokalen Währungen (*Currency Peg*) waren die Länder attraktive Investitionsziele für ausländische Banken und institutionelle Investoren aus USA, Japan und der EU. So sei die Überschuldung der Privatwirtschaft der entscheidende

35 Die Neoklassik betrachtet Spekulation hingegen als ein notwendiges Korrektiv, das temporäre Ungleichgewichte wieder ins Gleichgewicht bringt und somit stabilisierend auf das Wirtschaftssystem wirkt. Diese Theorie betrachtet Spekulation als Arbitrage durch Einzelne als Antwort auf temporäre Preisdeviationen von einem angenommenen Gleichgewicht. Durch die Spekulation, also die Ausnutzung dieser Arbitragemöglichkeiten, wird der Preis wieder zu seinem Gleichgewicht hin korrigiert (Friedman 1976).

Grund für die Verschärfung der Krise nach dem Währungsverfall (Eskalation zur Liquiditäts- und Solvenzkrise) gewesen, denn durch die Abwertungen wurde es sehr viel schwieriger, die Kredite, die meist in ausländischer Währung (v.a. in US-Dollar) aufgenommen wurden, mit der entwerteten einheimischen Währung zurückzuzahlen (*Currency Mismatch*) (vgl. Herr 2000). Der Großteil der Kredite aus dem Ausland sei kurzfristiger Natur gewesen, während dieses „heiße Geld" in den Ländern selbst für mittel- bzw. langfristige Investitionsvorhaben (v.a. Immobilien) verwendet wurde (*Term Mismatch*).

Der keynesianischen Argumentation zufolge verblieben den Staaten nach den Liberalisierungen und Deregulierungen bei fixierten Wechselkursen keine ausreichenden fiskal-, wirtschafts- und geldpolitischen Instrumente, weshalb eine Gegensteuerung unmöglich war. Das Argument der Währungsanbindung implizierte einen Wettbewerbsverlust im Zuge der Aufwertungstendenzen des US-Dollar nach 1995 insbesondere gegenüber dem Yen. Der Grund, weshalb die Länder ihre Währungen nicht aus der Dollarkopplung befreiten, läge in der strukturellen Währungshierarchie des globalen Multiwährungsstandards begründet (vgl. ebd.).

In der (monetär)keynesianischen Theorie wird von einer Hierarchie der Märkte ausgegangen, an deren Spitze der Vermögensmarkt steht, der den Güter- und Arbeitsmarkt dominiert, da der Kredit die Produktion und die Investitionstätigkeit steuert (Kreislauf: Geldvorschuss – Produktion – Einkommensbildung – Geldrückfluss; vgl. Herr 2001: 211). Zentral ist in diesem Konzept die Theoretisierung von Erwartungsunsicherheit und dauerhaften Ungleichgewichten, sowie der Stellenwert des Geldes (vgl. Heine/Herr 1999; Herr 2000; Chick 2001; Minsky 1986). Genauso wie im nationalen Raum, hat Geld auch im internationalen Raum nicht nur die Funktion eines Zahlungsmittels, sondern dient auch als Wertstandard und zur Wertaufbewahrung. Das Vorhandensein mehrerer Währungen impliziert zwangsläufig eine Währungskonkurrenz und aufgrund unterschiedlicher Vermögenssicherungsqualitäten stellt sich eine Währungsprämie heraus. Diese wiederum determiniert die Hierarchie der Währungen in ihrer Funktion als Wertstandard in den internationalen Wirtschaftsbeziehungen (Handel, Kredite etc.). Monetärkeynesianer betrachten den Wechselkurs demnach als vermögensmarkt- und nicht gütermarktbestimmt (Herr 2001). Nur zu einem gewissen Grad bestimmen realwirtschaftliche Daten wie Produktivität, Handelsentwicklung, Einkommen, Wachstum etc., den Wechselkurs. Aufgrund der Währungskonkurrenz kommt es nicht zu automatischen Ausgleichbewegungen makroökonomischer Ungleichgewichte, wie z.B. der Handelsbilanz, durch den Wechselkurs.

Zusammenfassend sind heterodoxe (keynesianische und politökonomische) Ansätze eine Kritik an der Orthodoxie (insbesondere am Neoliberalismus und der Neoklassik), indem sie Volatilität, Krisenhaftigkeit und eigendynamische Prozesse deregulierter Finanzmärkte, die sich negativ auf die reale Wirtschaft auswirken, theoretisieren. Impliziert ist darin die Kritik an der neoklassischen These von der Überlegenheit des Marktes: Ihr Paradigma erfordere die (gesellschafts-)politische Einbettung ökonomischer Prozesse und die Analyse von Ökonomie in ihrem historisch-kontigenten Kontext (vgl. Polanyi 1944/1997).

Die Paradigmen korrespondieren mit konkreten Akteuren, weil sie mit einer spezifischen Vorstellung von Ökonomie (national und global) und damit mit einem bestimmten Interesse verbunden sind. Aus einer historischen Perspektive kam es im letzten Jahrhundert zu unterschiedlichen politischen Umsetzungsgraden der einzelnen Paradigmen in der Weltwirtschaft, denen jeweils eine ganz bestimmte Machtrelation der politischen und gesellschaftlichen Akteure zugrunde lag. Die zentralen Variablen, an denen sich die historischen Paradigmenkonstellationen festmachen lassen, werden im Konzept der *Impossible Trinity* in einen Zusammenhang gebracht, worauf im folgenden Abschnitt näher eingegangen wird. Durch die (strukturelle) Unvereinbarkeit bestimmter Konstellationen der Variablen Wechselkursregime, Grad der Kapitalverkehrsliberalisierung und nationaler geldpolitischer Autonomie kann eine Historisierung von Paradigmenkonstellationen vorgenommen werden, die den Strukturwandel des IMF-Handlungsfeldes seit seinem Bestehen verdeutlicht.

3.4.3 *Impossible Trinity* und Paradigmenkonstellationen

Das Konzept der *Impossible Trinity* geht auf Robert Mundell (in der Weiterentwicklung auch auf Marcus Fleming (1962) und Richard Cooper (1968)) zurück, der Anfang der 1960er Jahre nationale wirtschaftspolitische Maßnahmen und Kapitalmobilität bei freien und festen Wechselkursen problematisierte. Dabei erkannte Mundell, dass drei auf das Währungssystem bezogene wirtschaftspolitische Zielsetzungen, nämlich Wechselkursstabilität, Kapitalmobilität und geldpolitische Autonomie, simultan nicht erreichbar sind. Die Abkehr von einem Ziel sei unabdingbar, da nur die Kombination von maximal zwei Zielen möglich ist (Mundell 1962; 1963; 1968). Nach dem „Mundell-Fleming-Modell" gilt der Satz: Der Grad der Freiheit des Kapitalverkehrs korreliert negativ

mit der Wechselkursstabilität und der Möglichkeit einer autonomen Geldpolitik (Mundell 1968).[36]

Michael Frenkel und Lukas Menkhoff (2000: 11ff.) arbeiteten im Rahmenkonzept der *Impossible Trinity* konkurrierende Zielbeziehungen in der Weltwährungsordnung heraus und nahmen eine grobe Periodisierung globaler, monetärer Regulierungsweisen vor. Danach war der Goldstandard durch die Dominanz der Eckpfeiler „freier Kapitalverkehr“ und „feste Wechselkurse“ gekennzeichnet, was schließlich die nationale geldpolitische Autonomie unterminierte. Unter dem System von Bretton Woods wurden die Zielprämissen zugunsten der monetären Handlungsfähigkeit verschoben, was beim Primat fester Wechselkurse zur Einschränkung des globalen Kapitalverkehrs führte. Seit dem Zusammenbruch des Bretton-Woods-Systems wird am Ziel höchster Kapitalmobilität und geldpolitischer Handlungsfähigkeit festgehalten, für den Preis, dass die Wechselkurse der Leitwährungen gegeneinander schwanken, also ein Regime freier Wechselkurse vorherrscht.

Die unterschiedlichen Regime sind jeweils idealtypisch von einem wirtschaftspolitischen Paradigma geprägt. Zu Zeiten des Bretton Woods-Systems war in vielen Ländern eine keynesianisch inspirierte Wirtschaftspolitik vorherrschend, in der das Ziel geldpolitischer Autonomie, sprich eine über fiskal- und geldpolitische Instrumentarien vorgenommene staatliche Preisniveau- und Konjunktursteuerung oberste Priorität hatte. Die grundlegende Voraussetzung hierfür war die Kontrolle über den Kapitalverkehr und somit auch über den Wechselkurs (vgl. Keynes 1980). Mit dem Zusammenbruch des Bretton Woods-Systems schwankten aber fortan die Wechselkurse im üblichen Marktprozess. Das scheinbare Versagen des Keynesianismus in der Folgezeit (*Stagflation*) führte zur monetaristischen Wende und der Priorität reiner Marktprozesse über die Steuerungsfähigkeit von Regierungen. In der stabilisierungspolitischen Konzeption des Monetarismus sollte der Staat von nun an seine geldpolitische und regulatorische Autonomie ausschließlich darauf verwenden, adäquate Rahmenbedingungen für das Marktgeschehen zu schaffen, wie z.B. ein stabiles Geldmengenwachstum.

Dieses Schaubild stellt die aus dem Modell der *Impossible Trinity* ableitbaren drei Währungsregime mit den Zielsetzungen in den jeweiligen Konstellationen dar (vgl. Frenkel/Menkhoff 2000: 12; Rodrik 1999: 22).

36 Es gilt zu beachten, dass die *Impossible Trinity* kein allgemeingültiges Modell, sondern selbst das Ergebnis struktureller Annahmen über wirtschaftliche Zusammenhänge ist.

Schaubild 6: *Historische Währungsregime nach der Impossible Trinity*

Kapital-
mobilität

Goldstandard

flexible Wechselkurse

feste
Wechselkurse

Bretton Woods

monetäre
Autonomie

Frenkel/Menkhoff (2000: 16ff.) transferieren die drei Einzelziele der *Impossible Trinity* für Weltwährungsordnungen in ein analytisches Konzept für Weltfinanzordnungen. Durch die weitgehende Globalisierung der Finanzmärkte seien Weltwährungs- und Weltfinanzordnung kaum noch zu trennen, „da die Finanzmärkte für alle Aspekte der monetären Steuerung an Bedeutung gewonnen haben" (ebd.: 16). Vor allem aufbauend auf den Krisenerfahrungen der 1990er Jahre werden globale Finanzmärkte nicht – wie im *Mainstream*-Modell – mit stabilen Finanzmärkten gleichgesetzt. Die Periodisierung nach diesem *Setting* sieht folgendermaßen aus: Die „alte Welt" von Bretton Woods wird als ein Zusammenspiel von nationaler Autonomie und stabilen, sprich (inter)national regulierbaren Finanzmärkten charakterisiert, während der Status quo in der Koexistenz von globalen Finanzmärkten und nationaler Autonomie zu beschreiben und dementsprechend durch ein globales ordnungspolitisches Defizit gekennzeichnet ist (ebd.: 18).[37] Wollte man nun globale und stabile Finanzmärkte erreichen, würde einerseits die nationale Handlungsfähigkeit begrenzt und andererseits müsste global reguliert werden, was wiederum den heterodoxen Ansätzen entspricht. Denn nach der neoklassischen Hypothese wäre dieser Zustand bereits erreicht, wenn nicht staatliche Eingriffe in das Marktgeschehen den reibungslosen Prozess behindern und verzerren würden.

Zur Veranschaulichung der Kombinationen soll folgendes Schaubild dienen (nach Frenkel/Menkhoff 2000: 17):

37 Grundlegend ließe sich problematisieren, dass bei uneingeschränkter Kapitalmobilität die geldpolitische Autonomie nationalstaatlicher Politiken immer eingeschränkt ist. Zwar ist die Notwendigkeit einer geldpolitischen Intervention auf den Devisenmärkten bei flexiblen Wechselkursen nicht gegeben, es besteht bei freier Kapitalmobilität jedoch die Gefahr eines Abzuges von Kapital, was wiederum Rückwirkung auf die Spielräume der Zinspolitik hat (vgl. Siebert 1998; 1999).

Schaubild 7: *Zielkonflikte im Kontext globalisierter Finanzmärkte*

stabile Finanzmärkte

globale Finanzmarktintegration „Zukunftsmodell“

nicht-globale Finanzmärkte „alte Welt“

globale Finanzmärkte

keine globale Regulierung / Stabilität („Status quo“)

nationale Autonomie

In diesem Zielkonflikt wird die grundlegende Paradigmenkonkurrenz, wie sie sich heute darstellt, deutlich: Die Neoklassik bzw. der Neoliberalismus plädiert für die Prämisse globaler Finanzmärkte, die möglichst liberalisiert sein sollten, da sie selbstregulierend sind. Institutionalisten präferieren ebenfalls freien Kapitalverkehr, allerdings mit der entsprechenden nationalen wie globalen Ausgestaltung. Letztere solle in erster Linie der IMF übernehmen. Keynesianer unterscheiden sich vom *Mainstream* insbesondere durch eine andere Setzung der Zielpräferenzen, da sie mehr Wert auf Stabilität legen, die durch nationale geld- und fiskalpolitische, aber auch durch globale Regulierung erreichbar sei.[38]

Politökonomen gehen in die gleiche Richtung wie keynesianischen die Ansätze, allerdings sehen sie weniger Spielraum und Effektivität in nationalen politischen Maßnahmen in Anbetracht der strukturellen Übermacht der internationalen Finanzmärkte und gehen mit ihren Regulierungsvorschlägen auf der globalen Ebene am weitesten, indem sie auch die Liquiditätsversorgung stärker institutionalisieren wollen und die Anpassungsmechanismen, wie das Wechselkurssystem, politisch kontrollieren möchten.

In der folgenden Akteursanalyse werden auf der Grundlage der paradigmenorientierten Reformvorstellungen einer neuen Finanzarchitektur und der darin verorteten künftigen Rolle des IMF Akteursgruppen

38 Wenngleich es keine Definition der Zielvariable „Finanzmarktstabilität“ gibt, gibt es nicht nur zwischen, sondern auch innerhalb der Paradigmen abweichende Vorstellungen davon (vgl. Oosterloo/De Haan 2003; Eichengreen 2004). Finanzmarktstabilität wird in der Regel durch die Negation, also Instabilität definiert (z.B. Crockett 1997), somit durch Situationen, in denen die „reale“ Wirtschaft durch das Finanzsystem negativ beeinflusst wird und wenn Kapital potenziell nicht in produktive Investitionen fließt (wie bei Mishkin 1997, 1998). Nach Eichengreen (2004) kennzeichnen drei Momente Finanzmarktstabilität: Das Finanzsystem muss in der Lage sein, (1) Ressourcen effizient zu verteilen, (2) die Risiken adäquat einzuschätzen und zu beherrschen und (3) Schocks zu absorbieren.

gebildet. Dabei sind nicht zuletzt die jeweiligen Gewichtungen innerhalb der *Impossible Trinity* ausschlaggebend für die Kohärenz einer Diskurskoalition. Zuvor jedoch werden die Ergebnisse der Rahmenanalyse des Wandels des IMF seit seiner Entstehung und insbesondere im Kontext der Krisen in Lateinamerika und Asien resümiert.

4. Resümee

Mit dem Strukturwandel von Bretton Woods zu *Global Finance* veränderte sich die Rolle des IMF signifikant. Während der Fonds im festen Wechselkurssystem von Bretton Woods eine regelgeleitete Aufgabe zugeschrieben bekommen hatte, übernahm er nach dessen Zusammenbruch eine Mittlerposition zwischen Gläubiger- und Schuldnerländern, die durch eine fragile Ambivalenz in seinem Status als universelle internationale Organisation und dem Einfluss partikularer Kräfte gekennzeichnet war. Zunächst wurde diese Ambivalenz im Zuge der lateinamerikanischen Schuldenkrise in Richtung des *Washington Consensus* aufgelöst. Das Einfallstor hegemonialer Einflussnahme auf den IMF war der Zusammenbruch des Festkurssystems und die damit verbundene Existenzkrise des Fonds.

Sein anfängliches Betätigungsfeld war die Stabilisierung der freien Wechselkurse durch die Eingriffe in die nationale Geld- und Fiskalpolitik im Kontext der Artikel IV-Konsultationen. Mit den in Folge der Ölkrisen geschaffenen Kreditfazilitäten baute der Fonds seine langfristigen Eingriffsmöglichkeiten in den Schuldnerländern seiner Mitgliedschaft aus. Dieser Schritt hing wiederum eng zusammen mit der beginnenden monetaristischen Wende in den USA und anderen Industrieländern und dem korrespondierenden Fokus auf die Inflationsbekämpfung, wodurch Entwicklungs- und Schwellenländer zu fiskalischer Disziplin und insofern zur Rückzahlung ihrer Schulden gebracht werden sollten. Mit dem Ausbruch der lateinamerikanischen Schuldenkrise geschah jedoch das Gegenteil, weshalb die Auflagen des IMF im Auftrag der großen Gläubigerländer und der beiden Gläubigerklubs noch verschärft wurden.

In der Schuldenkrise wurde die Ambivalenz des IMF in seiner neuen Rolle als Mittler, Gläubiger (*Lender of Last Resort*) und Strukturanpassungsorgan zum ersten Mal deutlich. Besonders kritisch war die Beziehung des IMF zu den privaten Gläubigern vor dem Hintergrund seiner eigenen Finanzierungs- und Strukturanpassungsaktivitäten. Die Strukturanpassungspolitik des IMF lief mit Verschärfung und Ausbreitung der Krise Gefahr, als Vehikel für die Rückzahlung ausländischer Kredite zunehmend politisiert zu werden. Insofern wurde der *Bail-out*-Topos be-

reits in der lateinamerikanischen Schuldenkrise diskutiert, wenngleich er keinerlei Konsequenzen für die Fonds-Politik oder für den *Washington Consensus* hatte. Trotz der Auflagen und Kredite des IMF war am Ende der „verlorenen Dekade" das Überschuldungsproblem Lateinamerikas nicht gelöst, weshalb die US-Regierung den Brady-Plan auflegte und den Gläubigern einen partiellen Schuldenverzicht absprach.

Mit dem Ende des Kalten Kriegs konnte sich der *Washington Consensus* und der IMF in den Transformationsländern zunächst rehabilitieren, aber die Strukturveränderungen der internationalen Finanzmärkte im Zuge von *Global Finance* schufen neue Probleme, die sich insbesondere in der Häufung von Finanzkrisen manifestierten. Durch das starke Anwachsen der internationalen Kapitalströme verschärfte sich zum einen die Wirkungskette der gestiegenen Finanzmarktvolatilität, zum anderen wurde der IMF in Richtung eines Katalysators von Kapitalströmen und eines *Lender of Last Resort* gedrängt. In der Mexikokrise wurden durch die Clinton-Regierung der Mechanismus der *Bail-out*-Politik des IMF sowie der Gläubiger-*Moral-Hazard* in Gang gesetzt – sie kulminierten in der Asienkrise, die aufgrund ihres systemischen Ausmaßes den Reformdiskurs um den IMF anstieß.

Vergleichbar mit Lateinamerika in den 1980er Jahren geriet in Asien mit dem IMF auch der *Washington Consensus* unter Druck. Den Ausschlag dafür gaben eine Reihe öffentlichkeitswirksamer Demonstrationen von Globalisierungskritikern, aber vor allem auch die zahlreichen „Doubts Inside the Barricades" (so eine Überschrift des *Economist* in diesem Kontext).[39] Durch orthodoxe „Zweifler" wurden Diskursräume sowohl für heterodoxe Kritikansätze mit keynesianischen oder politökonomischen Paradigmen, als auch innerhalb der Orthodoxie eröffnet. Sie wurden von einer Reihe von Akteuren besetzt, die von dem Ziel geleitet wurden, die internationale Finanzarchitektur und den IMF substanziell zu verändern (Heterodoxie) bzw. in ihrem Status quo zu erhalten (Or-

---

39 „Though these banner-wavers hog the headlines and disrupt the streets, they pose no serious threat to the two Bretton Woods institutions. Their goals (such as „end capitalism") are too absurd; their arguments too incoherent. But this year, more than most, the IMF faces criticism from a more serious source – those inside rather than outside the barricades. A growing chorus of insiders, from staff members (*sotto voce*) to Wall Street bankers (more loudly), is asking whether the Fund and the rich countries that largely determine its policies know what they are doing." (*The Economist* 2002) Diese orthodoxe Einschätzung der Globalisierungskritiker entsprach deren gängiger Diskursstrategie, die in der Regel zur Marginalisierung der Kritiker beitrug, in diesem Fall aber eine enorme Diskursdynamik entfaltete, weil die Orthodoxie hinsichtlich der Krisen in Erklärungsnot geriet, was sich in den paradigmeninternen Zweifeln zeigte.

thodoxie). Der Makrodiskurs oszillierte in der Folge zwischen den Parametern monetäre Handlungsfähigkeit bei Kapitalmobilität und feste Wechselkurse bei Einschränkung des globalen Kapitalverkehrs. Für die Heterodoxie war der Status quo der Koexistenz von globalen Finanzmärkten und nationaler Autonomie durch ein globales ordnungspolitisches Defizit gekennzeichnet, insofern strebten sie die globale Regulierung der internationalen Finanzmärkte an, während die reformistische Orthodoxie einen nationalen wie internationalen Institutionenansatz vertrat. Ihr Ziel war es, die in der Asienkrise aufgebrochene Ambivalenz des IMF zu revidieren und Teile seiner institutionellen Eigenständigkeit über globale Verregelungsmechanismen zurück zugewinnen.

In der folgenden Akteursanalyse werden aufbauend auf den paradigmatischen Schwerpunktsetzungen die zentralen Akteursgruppen des Reformdiskurses untersucht. Diese waren zum Teil sehr heterogen und setzten sich aus einer Vielzahl von Einzelakteuren zusammen. Besonders spannungsreich war im gesamten Reformdiskurs die Position des IMF selbst, da dieser zugleich Akteur und Reformobjekt war.

III. Akteure des Reformdiskurses

In die Reform des IMF schalteten sich eine Vielzahl von Akteuren ein, weil mit dessen künftiger Ausrichtung bestimmte Interessen im internationalen monetären Gefüge verbunden waren. Diese Reformvorstellungen waren stets an ein ökonomisches Paradigma gekoppelt, das als diskursiver Bezugspunkt der heterogenen Akteure diente. In der Regel leiteten Akteure ihre Reformvorstellungen aus einer spezifischen Analyse der Asienkrise ab, allerdings kam es in der Kausalität von Analyse und Reformansatz häufiger zu (paradigmatischen) Brüchen, worin die Machtverhältnisse innerhalb des Gesamtdiskurses zum Ausdruck kamen. Der Reformdiskurs wurde vornehmlich in den USA und in englischer Sprache geführt, was der grundlegenden angelsächsischen Dominanz innerhalb des Diskurses entsprach. Die Akteursanalyse ist entsprechend stark auf Einzelakteure in den USA ausgerichtet, wenngleich auch (transnationale) Akteure berücksichtigt werden, die auf den im angelsächsischen Raum angesiedelten Diskurs Einfluss nahmen, z.B. Globalisierungskritiker, Ministerien und Regierungen anderer Länder etc.

Die Akteursgruppen des IMF-Reformdiskurses zeichneten sich dadurch aus, dass sie sich aus politischen und zivilgesellschaftlichen Einzelakteuren zusammensetzten. Diese Mehrschichtigkeit leitet die in der Analyse vorgenommene Charakterisierung der spezifischen Zusammensetzung der Akteursgruppen an. Deren Konstitution reichte von der Einzelperson, die je nach Position und Symbolwert einen großen Einfluss im Diskurs hatte, über Wissensnetzwerke und *Epistemic Communities*, privatwirtschaftliche Akteure – wie einzelne Banken oder deren Forschungsabteilungen bzw. Bankenvertretungen und Lobbygruppen anderer Finanzmarktakteure – bis hin zu Regierungen, Ministerien, einzelnen Ministern sowie Parlamentariern und internationalen Organisationen.

Zeitweise wurde der Reformdiskurs auch in die politische Öffentlichkeit getragen, z.B. durch Großdemonstrationen im Geleit der halbjährlichen Großkonferenzen des IMF und der Weltbank (der Frühjahrs- und Jahreskonferenzen). Die meiste Zeit verlief der Diskurs jedoch über die schriftliche Publikation der Reformvorschläge in einem engen Expertenkreis. Die öffentlichen Proteste bildeten vergleichsweise ein Einfallstor für kritische Reformpositionen, wodurch das Spektrum der Diskurspositionen und somit auch des Expertendiskurses um heterodoxe Ansätze vergrößert wurde.

Im Verlauf des Diskurses sind eine Reihe zentraler Reformdokumente entstanden, deren Diskurswirkung eng mit der strukturellen bzw. institutionellen Macht der maßgeblich dahinterstehenden Akteure zusammenhing. Die folgende Analyse konzentriert sich auf die Identifikation solcher gruppenspezifischen Schlüsseldokumente, die als diskursive Knotenpunkte der Koalitionen definiert werden. Obwohl sich der Diskurs in einer Art Reaktionskette auf (konkurrierende) Reformvorschläge entwickelte, ist eine rein chronologische Vorgehensweise in der Analyse aufgrund des expliziten Akteursfokus nicht immer möglich.

Zunächst werden bei jeder Akteursgruppe die wichtigsten Einzelakteure dargestellt, in einem nächsten Schritt werden die zentralen Reformziele anhand von Schlüsseldokumenten ausgeführt und schließlich wird die Diskursmacht der Akteursgruppen eingeschätzt. Hierbei fließt auch eine Analyse struktureller und institutioneller Machtressourcen mit ein. Ziel der Akteursanalyse ist zum ersten die Darlegung der Bandbreite des Reformdiskurses, zum zweiten die Aufdeckung der Diskursivität der paradigmenbasierten Interessenformierungsprozesse und zum dritten die Herausarbeitung der gruppenspezifischen und historisch kontingenten Einflussbereiche im Diskurs mit besonderem Fokus auf die mutmaßlich hegemonialen Akteure.

Aufbauend auf den theoretisch-methodischen Überlegungen des ersten Kapitels wird zwischen folgenden Akteursgruppen unterschieden:[1]

1. Die erste Gruppe bilden die *Laissez-Fairers*, die sich aus konservativen Politikern, v.a. in den USA, aber auch aus Technokraten im US-

1 Vgl. zu den einzelnen Akteurskategorien auch das von Leslie Armijo herausgegebene Buch „Debating the Global Financial Architecture" (2002a/b), in welchem sie zum Teil ähnliche Einteilungen vornimmt, und welches meine Akteursbestimmungen inspirierte. Gemäß ihrer Einschätzung bildeten die Kategorien jedoch keine diskursiven Netzwerke, sondern lediglich „loose associations" (2002b: 46), weshalb sich meine Einteilung teilweise stark von ihrer unterscheidet. Z.B. unterscheidet sie nicht zwischen der Gruppe der Laissez-Fairers und der internationalen Finanzgemeinde (Armijo 2002b: 46). In dieser Arbeit werden die beiden Gruppen aus analytischen Gründen getrennt behandelt.

Finanzministerium und Wissenschaftlern in konservativen Forschungseinrichtungen und Stiftungen zusammensetzten (vgl. Armijo 2002b: 43). Die Meltzer-Kommission wurde auf die Initiative dieser Gruppe ins Leben gerufen und hat mit ihrem Meltzer-Report das zentrale Reformdokument des Diskurses lanciert.[2]

2. Die zweite Gruppe umfasst die *Internationale Finanzgemeinde*. Diese Gruppe war zwar internationalistischer Natur, ihr Fokus lag aber ebenfalls in den USA, weil dort die größten Finanzinstitute operieren und über die US-Administration und verschiedene Lobbyverbände (v.a. das *Institute of International Finance*) Einfluss auf den Reformprozess nahmen.
3. Die dritte Gruppe stellen die *Institutionalisten* dar, zu denen die meisten OECD-Regierungen zu zählen sind, ebenso wie der *Council on Foreign Relations* (CFR), das *Institute of International Economics* (IIE), das *Financial Stability Forum* (FSF), die dissidenten Mitglieder der Meltzer-Kommission, sowie eine Reihe prominenter Ökonomen und der IMF selbst.
4. Als vierte Gruppe werden die *Internationalen Finanzmarktstabilisierer* begriffen. Dazu zählten u.a. kritische OECD-Regierungen, Entwicklungs- und Schwellenländerregierungen, die UNCTAD und eine Reihe prominenter Einzelpersonen, wie beispielsweise der ehemalige Chefökonom der Weltbank Joseph Stiglitz.
5. Die fünfte Gruppe schließlich bilden die *Globalisierungskritiker*, die ein global ausgerichtetes Netzwerk konstituierten und sich aus Nichtregierungsorganisationen (NGOs) zusammensetzten. Zwar repräsentierten solche Netzwerke auch eine Reihe „südlicher" NGOs (aus

2 Zu den Laissez-Fairers wird auch die Gruppe der Globalisierungs*gegner* gezählt, die nicht zu verwechseln sind mit den Globalisierungskritikern. Globalisierungsgegner waren grundlegend skeptisch gegenüber Freihandel und Finanzmarktintegration. Es handelte sich dabei vornehmlich um Protektionisten bzw. Neomerkantilisten im rechten politischen US-Establishment. Sie plädierten für die radikale Abschaffung des IMF (Armijo 2002: 51). Die Globalisierungsgegner waren geprägt durch Chauvinismus und Nationalismus; zu ihnen gehörten Leute wie Ross Perot (der christlich-konservative Präsidentschaftskandidat für die Reformpartei 1992), Patt Buchanan (republikanischer Präsidentschaftskandidat) und Jesse Helms (Vorsitzender des *Foreign Relations Committee* des Senats): „They share a deep, often religiously based, suspicion of ‚one-worldism' with the libertarian intellectuals among the laissez-faire liberalizers. [...] united with the radical free marketeers to bash the established organizations [...]." (Ebd.: 52) Ihre Positionen verbreiteten sie über die Organe der Laissez-Fairers, weshalb sie durchaus einen bedeutenden Status innehatten. In dieser Arbeit werden sie nicht gesondert aufgeführt, sondern durch ihre Nähe zur ersten Gruppe in diese integriert.

Entwicklungs- und Schwellenländern), prinzipiell wurden sie aber von „nördlichen“ NGOs (aus Industrieländern) dominiert.

Diese fünf Akteursgruppen stecken das Akteursfeld des Reformdiskurses paradigmatisch ab. Im Folgenden werden sie systematisch analysiert und im Resümee das gesamte Spektrum (Paradigma, Problemanalyse, Lösungsansatz, Reformpräferenzen, Rolle des IMF und Diskursmacht) in einem Schaubild zusammengefasst.

1. Laissez-Fairers

Mit der Kategorie der Laissez-Fairers wird primär auf konservative *Think Tanks* und Politiker der republikanischen Partei in den USA abgezielt, die sich in den Reformdiskurs eingeschaltet haben und über eine mächtige Stellung aufgrund ihres privilegierten Zugangs zum und Kontrolle über den IMF verfügten. Diese Gruppe trat speziell im Kontext der Debatte um die Erhöhung der IMF-Quoten im Jahr 1998 auf (*Quota Reviews*). Vor dem Hintergrund der IMF-Politik im Zuge der Asienkrise widersetzte sie sich vehement den Wünschen des Fonds nach einer Ausweitung seiner Mittel.

Laissez-Fairers waren ökonomietheoretische „*Supply Siders*“ und dogmatische Neoklassiker, deren Rationalität von der prinzipiellen Überlegenheit und Effizienz der freien Märkte ausging. Danach bedürfe es im Grunde überhaupt keiner internationalen Organisation wie dem IMF. Finanzmarktpanik, Kapitalflucht und auch spekulative Attacken seien eine unglückliche, wenngleich unvermeidliche Folge des hohen Risikos, welches Finanzmärkten inhärent ist. Der einzig mögliche Weg, diese Überreaktionen und temporären Ungleichgewichte am kostengünstigsten und effektivsten zu eliminieren, sei die Reduzierung des IMF-Aufgabengebiets und dessen Finanzierungskapazitäten zur Minimierung des *Moral Hazard*-Problems: „[...] the safest financial market is one *without* a safety net, because only then will reckless behavior effectively be deterred“, wie Leslie Armijo die Position der Laissez-Fairers zusammenfasst (2002b: 44f.). Die Forderung nach der Eliminierung von *Moral Hazard* führte bis hin zur Forderung der Abschaffung des Fonds bzw. der internationalen Finanzinstitutionen (IFIs), da *Bail-outs* als störende Anreizverzerrung betrachtet wurden: „Capitalism without risk is like religion without sin.“ (Allan Meltzer zit. n. Moore 1998: 1) Laissez-Fairers sprachen sich, wie der Name bereits andeutet, auch gegen Kapitalverkehrskontrollen aus, außerdem sollten Finanzmärkte dezentralisiert und nicht oligopolistisch sein.

Prominente Laissez-Fairers waren u.a. der monetaristische Vordenker und Nobelpreisträger Milton Friedman, der US-Politiker George Shultz, sowie eine Reihe von Ökonomen wie Allan Meltzer, der Sprecher der bereits erwähnten Expertengruppe, die vom republikanisch-dominierten US-Kongress in Folge der Asienkrise eingesetzt wurde. Zu dieser Gruppe waren auch eine Reihe wichtiger Medien zu zählen, wie der *Economist* und die *Financial Times*, die einen hohen Verbreitungsgrad und einen großen Einfluss im Diskurs hatten.[3] Intellektuelle Unterstützung kam von den konservativen *Think Tanks* wie dem *Cato Institute* (Calomiris 1998), der *Heritage Foundation* (Vasquez 1998) und dem *American Enterprise Institute* (Lindsay 1998). Die Gruppe war Auftraggeber des zentralen Reformdokuments des IMF-Diskurses, des Meltzer-Reports. Die folgende Analyse des Reports dient der Identifizierung der dieser Gruppe zugrundeliegenden Diskursposition.

1.1 Reformziel: Reduzierung des IMF-Mandats

Im November 1998 gründete der gemeinsame Wirtschaftsausschuss des Kongresses (*Joint Economic Committee)* die *International Financial Advisory Commission* (IFIAC) unter der Leitung des konservativen Wirtschaftswissenschaftlers Allan Meltzer (in Folge: Meltzer-Kommission). Die Debatten im Kongress, die zur Gründung der IFIAC führten, erstreckten sich über das gesamte Jahr 1998. Der republikanisch dominierte Kongress verzögerte eine vom IMF und der Clinton-Regierung angefragte Entscheidung über eine Erhöhung der Quoten um 45 Prozent, die im Kontext der Asienkrise notwendig geworden war (Quotenentscheidungen sind im US-Parlament generell abstimmungspflichtig). In dieser Verzögerungstaktik kam die ablehnende Haltung der Republikaner gegenüber der IMF-Politik Clintons zum Ausdruck. Hintergrund dieser innenpolitischen Opposition waren zum einen parteitaktische Überlegungen, zum anderen die Vorgehensweise Clintons während der Mexikokrise.[4]

---

3 Das lässt sich ohne eine Diskursanalyse zwar nicht unmittelbar quantifizieren, allerdings wurde dies in vielen Interviews deutlich, wie z.B. im folgenden: „Jeder IWF-Mitarbeiter, der etwas auf sich hält, liest den *Economist* (Lachen). Pflichtlektüre! *Financial Times* und *Economist* muss hier jeder lesen, sonst wird man gar nicht akzeptiert.“ (Interview IMF [1])

4 Clinton wollte damals ein bilaterales Stützungspaket von 40 Mrd. US-Dollar bereit stellen, scheiterte aber am innenpolitischen Widerstand, da die Laissez-Fairers kein Verständnis für den *Bail-out* risikoreicher Bankenengagements hatten (die Clinton-Regierung stand, wie weiter unten noch gezeigt wird, der *International Financial Community* näher). Das Clinton-Paket scheiterte an den neuen Mehrheitsverhältnissen im Kon-

Erst als sich im Herbst 1998 das Ausmaß der Asienkrise abzeichnete, stimmte der Kongress den Erhöhungen zu und setzte im Gegenzug die Meltzer-Kommission ein.[5] Im März 2000 reichte diese Kommission den sog. Meltzer-Report ein (IFIAC 2000). Das darin zum Ausdruck kommende zentrale Reformmotiv der Laissez-Fairers war die Reduzierung der Kosten der IMF-Krisenaktivitäten, indem die Aufgaben- und Kompetenzbereiche, sowie der finanzielle Ermessensspielraum des Fonds restringiert würden. Es wurde moniert, dass die Kreditvergabe immer stärker anstieg, ohne gleichzeitig entsprechende Resultate in den Ländern zu erzielen. Der grundlegende Vorwurf des Meltzer-Reports lautete deshalb: „Its [IMF] system of short-term crisis management is too costly, its responses too slow, its advice often incorrect, and its efforts to influence policy and practice too intrusive." (IFIAC 2000: 17)

In der Konsequenz schlug die Kommission deshalb vor, den IMF in einen formalisierten internationalen *Lender of Last Resort* (LLR) für Schwellenländer zu transformieren, dessen Kreditvergabe auf kurzfristige Kredite an solvente Mitgliedsregierungen beschränkt sein müsste. Dieser spezifische *Lender of Last Resort*-Ansatz richtete sich explizit nur an Liquiditätskredite, die mit einem Strafzins versehen und auch nur

gress, die nach der Zwischenwahl im November 1994 zu einer republikanischen Mehrheit im Senat und im Repräsentantenhaus geführt hatten. Unter dem republikanischen Fraktionsvorsitzenden Newt Gingrich war diese Mehrheit „viel stärker als zuvor an radikal-populistischen Positionen orientiert" (van Scherpenberg 2002: 15). Letztendlich konnte Clinton bzw. sein Finanzminister Rubin aber dennoch ein Paket von beinahe 50 Mrd. US-Dollar schnüren, wenngleich nur durch Umgehung des Kongresses unter Rückgriff auf den der Regierung zur freien Verfügung stehenden Wechselkursstabilisierungsfonds (*Exchange Stabilization Fund*, ESF). Aus dem ESF finanzierte die Administration 20 Mrd. US-Dollar, die anderen 30 Mrd. US-Dollar finanzierten der IMF und die *Bank for International Settlements* (BIS). Diese Strategie Clintons verärgerte die Kongressmehrheit zusätzlich. Durch Clintons Wahlsieg 1996 sah sich die republikanische Kongressmehrheit „gedemütigt" (ebd.: 16) und nahm sich verstärkt außenpolitischer Themen an, zu denen auch die internationalen Finanzinstitutionen (IFIs) gehörten, weil sie Clinton darin in der Defensive erachteten. Aus diesem Grund wurden die Verhandlungen um eine erneute Quotenerhöhung im Jahr 1997 von der Kongressmehrheit um ein Jahr verzögert.

5 Zusätzlich wurde im Folgejahr der *Foreign Spending Appropriations Act* verabschiedet, der konkrete Handlungsanweisungen für den IMF beinhaltete. Der Fonds sollte danach marktorientierte Reformen sowie Handels- und Finanzsektorliberalisierung, unabhängige Zentralbanken, Insolvenzgesetze, eine bessere Finanzüberwachung und Privatisierung fördern. Die Rechenschaftspflicht des IMF gegenüber dem Kongress wurde erhöht, und das *US-Treasury* wurde angewiesen, dem Kongress regelmäßig über den Fonds Bericht zu erstatten.

an solche Länder vergeben werden dürften, die vor dem Ausbruch einer Krise eine solide Wirtschaftspolitik betrieben haben. Durch obligatorische Vorbedingungen für die Kreditvergabe („preconditions“) würden im Krisenfall Konditionalitäten nicht mehr nötig sein – folgende vier Vorbedingungen wurden vorgeschlagen:

1. Länder dürfen keine Beschränkungen für die Aktivität ausländischer Finanzinstitutionen aufrechterhalten.
2. Jedes Land muss regelmäßig die Maturitätsstruktur der ausstehenden Außenverschuldung veröffentlichen.
3. Geschäftsbanken müssen adäquat kapitalisiert sein.
4. Der IMF soll fiskalische Mindestanforderungen formulieren, um sicherzustellen, dass IMF-Ressourcen nicht für unverantwortliche Haushaltsmaßnahmen verwendet werden (ebd.: 7ff.).

Die Reduzierung und Automatisierung der Rolle des IMF, wie sie der Meltzer-Report vorsah, hing eng zusammen mit der *Moral Hazard*-Problematik, die einen zentralen Stellenwert in der Kommission einnahm. Die Mehrheit der Autoren der Meltzer-Kommission schrieb in ihrer Analyse der Asienkrise, dass es gerade die Existenz des IMF selbst gewesen sei, welche letztendlich die kostspieligen Probleme geschaffen habe: „By preventing or reducing losses by international lenders, the IMF had implicitly signaled that, if local banks and other firm institutions incurred large foreign liabilities and governments guaranteed private debts, the IMF would provide the foreign exchange needed to honor the guarantees.“ (Ebd.: 29)

Die Kritik wurde durch die Aussage verschärft, dass der IMF diesen Vorwurf nicht hätte einsehen wollen („The IMF has repeatedly denied this charge“, ebd.). Die Gruppe der Laissez Fairers selbst betonten die *Moral Hazard*-Problematik so exponiert, dass im Verlauf des Reformdiskurses von allen Akteuren immer wieder Bezug darauf genommen wurde. Im Unterschied zu Positionen anderer, lag ihre Betonung hierbei allerdings explizit auf dem *Moral Hazard*-Phänomen bei Schuldnern und weniger bei den privaten Gläubigern. Die Lösung zur Überwindung von *Moral Hazard* sah der Report deshalb auch in der Vermeidung kurzfristiger Kreditaufnahme, sowie in der Verbesserung der nationalen Überwachungsstandards (ebd.: 50).[6] Der *Moral Hazard*-Fokus erklärte

6 Der zentrale Weg zur Reduzierung von *Moral Hazard* auf der Gläubigerseite durch Einbeziehung des Privatsektors in die Krisenlösungen war im Meltzer-Report hingegen nicht vorgesehen: „The Commission believes that the development of new ways of resolving sovereign borrower and lender conflicts in default situations should be encouraged, but left to the participants until there is a better understanding by debtors, creditors, and

sich auch aus der Ausrichtung des Reformplans im Meltzer-Report, der durch die drastische Reduzierung der Rolle des IMF künftige Quotenerhöhungen vermeiden wollte: „The IMF's current resources should be sufficient for it to manage its quasi lender of last resort responsibilities, especially as current outstanding credits are repaid to the IMF." (Ebd.: 9)

Die Vorstellung von der Reform des IMF wurde von sechs Grundprinzipien angeleitet (ebd.: 38ff.). So sollten demokratische Prozesse und souveräne Autoritäten in den Mitgliedsländern respektiert werden (Souveränität), institutionelle Ineffizienzen in Folge von Kompetenzüberlappungen (v.a. mit der Weltbank) sollten vermieden werden (Aufgabenteilung), es sollten klare Prioritäten definiert und exzessive Aufgabenauslegung („mission creep") vermieden werden (Fokussierung). Konkrete Mechanismen sollten zur Kontrolle der Kosten beitragen (Effektivität), die Finanzierungskosten des IMF sollten gleichermaßen von den Nationen getragen werden (Kostenteilung), und der IMF sollte akkurate Informationen über sein Handeln bereitstellen. Außerdem sollten IMF-Offizielle für ihre Handlungen rechenschaftspflichtig sein (Rechenschaftspflicht und Transparenz).

Auf der Grundlage dieser sechs Prinzipien wurde die „Mission für den neuen IMF" deklariert, die auf eine reduzierte Rolle und somit auch auf eine kleinere Organisation mit drei spezifischen Verantwortungsbereichen hinauslief (ebd.: 40). Der IMF solle, wie oben bereits ausgeführt, eine Finanzierungsfunktion für illiquide, aber noch solvente Schwellenländer übernehmen und kurzfristige Liquidität zur Verfügung stellen.[7] Diese Funktion solle relativ automatisch und unter restriktiven Kontrollmechanismen ausgeführt werden, damit das Geld nicht für *Bail-outs* verwendet wird. Die Kreditpolitik des IMF dürfe nicht dem Aufbau solcher nationaler Institutionen im Wege stehen „that would attract capital from commercial sources" (ebd.: 41). Zum zweiten solle der IMF Finanz- und Wirtschaftsdaten von Mitgliedsländern akquirieren und veröffentlichen sowie zeitnah und nach einheitlichen Standards verteilen, damit die Marktteilnehmer Informationen über die Performanz eines Landes erhalten. Schließlich solle der IMF Ratschläge („advice, but not conditions") bezüglich wirtschaftspolitischer Maßnahmen im Rahmen

outside observers of how, if at all, public-sector intervention can improve negotiations." (IFIAC 2000: 50)

7 Es war vorgesehen, dass die Fristen solcher Kredite eine Laufzeit von 120 (max. 240) Tagen haben, und nur gegen Sicherheiten und Strafzinsen vergeben werden. Ferner waren diese für solche Länder reserviert, welche die ex ante Bedingungen erfüllen (Einhaltung wirtschaftspolitischer Standards, offener Finanzsektor, solide Aufsichtsstrukturen).

der Artikel IV-Konsultationen aussprechen (ebd.: 57). Industrieländer würden von den Artikel IV-Konsultationen künftig ausgenommen – zumindest war ein Recht auf „opting-out" für OECD-Staaten vorgesehen. Im Report wurde vorgeschlagen, alle langfristigen Engagements des Fonds aufzugeben, insbesondere die Fazilität zur Bekämpfung von Armut (*Poverty Reduction and Growth Facility*, PRGF) und die Erweiterte Strukturanpassungsfazilität (*Enhanced Structural Adjustment Facility*, ESAF), weil dies im Aufgabenbereich der Weltbank liege. Ferner sollte der IMF alle Forderungen an hochverschuldete arme Länder (*Heavily Indebted Poor Countries*, HIPCs) vollständig abschreiben (ebd.: 8).

Im März 2000 wurde der Meltzer-Report durch Abstimmung unter den Kommissionsmitgliedern verabschiedet und somit zum offiziellen Reformdokument der republikanischen Senats- und Repräsentantenhausmehrheit. Für das Dokument stimmten Charles Calomiris, Tom Campbell, Edwin Feulner, Lee Hoskins, Richard Huber, Manuel Johnson, Allan Meltzer, Jeffrey Sachs. Dagegen stimmten Fred Bergsten, Jerome Levinson, Esteban Edward Torres.[8] Während drei demokratische Experten gegen den Mehrheitsreport votierten, teilte der vierte Experte der demokratischen Besetzung, Jeffrey Sachs, seine Stimme, wodurch er seine teilweise Zustimmung zum Mehrheitsreport zum Ausdruck brachte. „Dies war nicht unrelevant", wie Liane Schalatek zurecht schrieb, „da so dem Meltzer-Report eine gewisse Unparteilichkeit verliehen wurde." (Schalatek 2001: 1) Aufgrund der herausragenden Stellung von Sachs als prominentem Entwicklungsökonom hatte dies durchaus einen wichtigen diskursiven Effekt, worauf im weiteren Verlauf der Akteursanalyse noch näher eingegangen wird. Die einzigen beiden einstimmig

8 Calomiris war Professor an der *Columbia University* und Direktor eines Projekts über Finanzmarktderegulierung des *American Enterprise Institute*, sowie *Research Associate* des *National Bureau of Economic Research*. Campbell war Kongressabgeordneter (R-CA). Feulner war Präsident der *Heritage Foundation* und ehemaliger Präsident der *Mont Pelérin Society*. Hoskins war Vorstandsvorsitzender der *Huntington National Bank* (1991-97). Von 1987 bis 1991 war er Präsident der *Federal Reserve Bank of Cleveland*. Huber war Vorstandsvorsitzender von Aetna, Inc., einem global operierenden Finanzunternehmen. Johnson war Vorstandsmitglied der *Consulting*-Firma *Smick Medley International*. Zwischen 1982 und 1986 war er Assistent des Finanzministers. Meltzer war Professor für politische Ökonomie an der Carnegie Mellon Universität und ein *Visiting Scholar* am *American Enterprise Institute*. Sachs war Direktor des *Center for International Development* der Harvard Universität. Bergsten war Direktor des *Institute for International Economics* seit seiner Gründung im Jahr 1981. Er war Mitglied der *Independent Task Force des Council on Foreign Relations*. Levinson arbeitete am *Washington College of Law* und forschte am *Economic Policy Institute*. Torres war Kongressabgeordneter von 1983 bis 1999 (D-CA).

angenommenen Empfehlungen der Kommission betrafen die Forderung nach der völligen Abschreibung von HIPC-Schulden und nach dem Rückzug des IMF aus langfristigen Strukturengagements. Die drei Kommissionsmitglieder, die gegen den Mehrheitsreport gestimmt hatten, verfassten ein „Dissenting Statement", das einen Bezugspunkt der Akteursgruppe der Institutionalisten markierte.

1.2 Diskursmacht: *Two-Level-Games* und US-Vetomacht

Der Meltzer-Report war nicht nur das offizielle Reformdokument der Laissez-Fairers, sondern Dreh- und Angelpunkt des gesamten Diskurses, wodurch nicht zuletzt die bedeutende Stellung des US-Kongresses, bzw. der US-Regierung im Reformdiskurs deutlich wurde (vgl. Pfaller 2000). Der Report hatte insofern auch eine entsprechend mächtige Wirkung bei der Umsetzung von Reformmaßnahmen, die vor allem nach der Ablösung des demokratischen Präsident Bill Clinton durch den Republikaner George W. Bush in Angriff genommen wurde. Mit dem Regierungswechsel fand ein Paradigmenwechsel in der internationalen Finanzpolitik der USA statt, denn Bush war nicht dazu bereit wie sein Vorgänger, kostspielige *Bail-out*-Pakete für private Investoren zu schnüren (vgl. Peet 2003: 84).[9] In der Reformanalyse muss die Macht der Laissez-Fairers aufgrund des Regierungswechsels im Jahr 2000 periodisch unter-

9 Dabei muss zwischen der Politik der Clinton-Administration und der demokratischen Parteilinken unterschieden werden. Clinton verteidigte sein Krisenmanagement vor dem Hintergrund nationaler Sicherheitsinteressen, was von der eigenen Parteilinken nicht geteilt wurde (Stanford 2000). Auf Parlamentsebene muss wiederum von einem paradigmatischen Graben zwischen den beiden Parteien gesprochen werden, was sich in den Beweggründen gegen *Bail-outs* zeigte. Kritisiert wurde zwar von beiden Seiten die Verwendung von Steuergeldern für solche Auskäufe, allerdings lag die Rationalität gegen ein solches Vorgehen bei den Republikanern im Problem des *Moral Hazard* begründet, während (linke) Demokraten Gerechtigkeitsgrundsätze thematisierten. Die Republikaner sahen ein große „Geldverschwendung" im Zuge der *Bail-outs*: „We should not commit U.S. taxpayer resources unless and until we can answer the question, will it be in a way which protects our national interest?' [...] [T]he IMF is not an open institution. Some argue that the Treasury Department bureaucrats wield tremendous influence at the IMF [...] but that is insufficient accountability to the American taxpayer." (Bachus im House Banking Oversight Subcommittee 1998: 3) Die Befürchtungen auf der linken Seite betrafen vielmehr die Frage, ob es vertretbar sei, dass amerikanische und asiatische Steuerzahler große US-Finanzinstitutionen auskaufen. Unterstützung für die demokratische Kritik kam vor allem von asiatischen NGOs (Bello 1998), Gewerkschaften (Becker 1998) und linken Lobbygruppen (Nader 1998).

teilt betrachtet werden, denn während die Gruppe in der Opposition primär ein Vetorecht innehatte, wurde sie mit Bush zur zentralen institutionellen Initiativmacht.

Der Einfluss des US-Kongresses im Reformdiskurs war aber auch schon unter Clinton von großer Bedeutung, weil er, wie eben angesprochen, eine zentrale Blockademacht innehatte, die den IMF unmittelbar betraf, da die USA darin über eine Sperrminorität verfügten. Auf dieser baute stets das klassische „Two-Level"-Argument des US-Exekutivdirektors bei IMF-Verhandlungen auf (das Vetorecht des Kongresses wurde oftmals als Argument gegen die Realisierbarkeit von Reformvorschlägen verwendet, um radikalere Reformansätze aus dem Diskurskern zu verdrängen; vgl. zu *Two-Level-Games*: Putnam 1988). Durch seine Kompetenz im Gesetzgebungsprozess erstreckte sich der institutionelle Einflussbereich des Kongresses auf die Abstimmung über Quotenerhöhungen und Erweiterungen der Statuten. Zusätzlich konnte der Kongress über Gesetze abstimmen, welche die Handlungsweise des US-Exekutivdirektors im IMF festlegte, was einer gängigen Praxis entsprach, wenn die Quoten überprüft wurden (vgl. White 2002: 235ff.). Die Macht des Kongresses war deshalb stets in den periodischen *Quota Reviews* am größten.

Mit dem Wechsel der Laissez-Fairers in die US-Administration vergrößerte sich die Macht der Gruppe erheblich, da die US-Regierung grundsätzlich über zwei formelle Einflusskanäle im IMF verfügte: Den Gouverneur (und dessen Vertreter, *Alternate Governor*) und den Exekutivdirektor (und *Alternate Director*), die beide vom Präsidenten ernannt und vom Senat bestätigt wurden. Die Exekutivdirektorin war verantwortlich für das Tagesgeschäft (während und nach der Asienkrise war das Karen Lissakers). Das US-Finanzministerium (*Treasury*) beriet die Exekutivdirektorin in ökonomischen Belangen und stellte zusätzliche Berater zur Seite (drei technische und zwei administrative Assistenten; Geithner 1998). Ferner gab es eine eigene Abteilung im Finanzministerium, die sich mit IMF-spezifischen Themen beschäftigte. Das Finanzministerium selbst war wiederum gegenüber dem Kongress rechenschaftspflichtig. Tatsächlich übte der Kongress aber nur dann Einfluss auf die Exekutivdirektorin aus, wenn eine Erweiterung der Statuten oder Quotenerhöhungen anstanden. Dagegen war die Aufsicht des Finanzministeriums über die Exekutivdirektorin kontinuierlich und sehr eng – aufgrund der besonderen Lage der IMF-Büros in Washington stand die US-Exekutivdirektorin unter stärkerer Beobachtung als andere Exekutivdirektoren (vgl. White 2002: 231-237). Das Finanzministerium beriet sich auch mit der Handelsabteilung und dem US-Handelsvertreter (*US Trade Representative*, USTR), um sicherzustellen, dass der Exekutivdi-

rektor über Handelsbelange informiert war.[10] Innerhalb des IMF war es die Aufgabe der Exekutivdirektorin, die Weisungen des *Treasury* zu befolgen und bestmöglich in der Organisation umzusetzen.

Da die meisten Entscheidungen konsensual getroffen wurden, mussten Koalitionen für die notwendige Unterstützung im Direktorium gefunden werden. Dazu mussten enge und häufige Kontakte mit dem geschäftsführenden Direktor, dem Stab sowie den anderen Büros der Exekutivdirektoren gepflegt werden. Ferner gab es einen engen und direkten Kontakt mit den Regierungen der Mitgliedsländer einschließlich des G-7-Rahmens oder anderer multilateraler Foren (vgl. Geithner 1998). Insofern stellten formale Treffen des Exekutivdirektoriums nur einen Einflusskanal der US-Exekutivdirektorin dar. Timothy Geithner betonte, dass auch direkt von Seiten des *Treasury* Druck auf den geschäftsführenden Direktor ausgeübt wurde, *Policies* in öffentlichen Foren zu diskutieren, die vorher lediglich intern und informell diskutiert wurden (vgl. ebd.).[11] Innerhalb der Regierung kontrollierte das Finanzministerium weitgehend die Inhalte der US-Exekutivdirektorin im Fonds, wenngleich alle hochrangigen Finanzbeamte vom Präsidenten ernannt wurden und dem Weißen Haus rechenschaftspflichtig waren.

In der folgenden Zusammenstellung sind noch eine Reihe weiterer Einflusskanäle der Laissez-Fairers im IMF aufgelistet, wie z.B. der vergleichsweise große angelsächsische, neoklassisch ausgebildete Stab („ideological mind set“) und die Rolle von Beratern (vgl. Woods 2003: 96). Auf diese soll im Kontext des Laissez-Faire-Akteurs jedoch nicht näher eingegangen werden, da sie Teil der Reformanalyse sind. Formell hielt zwar das *Treasury* die Schlüsselrolle bei der Bestimmung der US-Position im Fonds inne, aber auch das Ministerium agierte innerhalb politischer Schranken, die vom Präsidenten, dem Kongress und – weniger direkt – der Öffentlichkeit und Lobbygruppen mitbestimmt wurden.[12]

---

10 Anders als in anderen Ländern, wie bspw. in Großbritannien, wo das DFID (*Department for International Development*) einen „deutlichen Einfluss“ auf die IMF-Politik hat, ist das US-Pendant (USAID) nicht in IMF-*Policy*-Prozesse involviert. Einem Vertreter von USAID zufolge sei der IMF schließlich auch keine Entwicklungsinstitution (nach White 2002: 233).

11 Timothy Geithner war während der Asienkrise *Treasury Under Secretary for International Affairs* und wechselte später ins das *Policy Development and Review Department* (PDR) des IMF.

12 Diese Einflusskanäle und Kompetenzbereiche entsprechen denen anderer Länder, die über einen eigenen Exekutivdirektor verfügen. So ist der deutsche Exekutivdirektor dem Finanzministerium rechenschaftspflichtig, und das Ministerium in Berlin ist Weisungsgeber für die deutsche Politik im IMF. Allerdings wird das Finanzministerium wiederum vom Kanzler und auch vom Deutschen Bundestag beeinflusst, so z.B. im Falle des Internati-

Der informelle Einfluss der Instanzen im Fonds war sehr viel schwieriger nachzuzeichnen und muss in jedem konkreten Fall – in der vorliegenden Arbeit anhand des internationalen Insolvenzrechts – analysiert werden. Aufgrund der Sonderstellung des *US-Treasury* kam dem Ministerium als Einzelakteur im Reformprozess eine gesonderte Rolle zu, weshalb im weiteren Verlauf aufgezeigt wird, welche Gruppen Einfluss auf die Behörde nahmen. Ideentheoretisch betrachtet wurde das Finanzministerium vom neoklassischen Paradigma angeleitet. Aus hegemonietheoretischer Perspektive wird untersucht, inwiefern Banken und Finanzeliten einen gesonderten Zugang zur Behörde hatten und somit deren Handlungen beeinflussten. Auf die Finanzgruppe wird im Folgenden näher eingegangen.

Schaubild 8: *US-Einfluss im IMF*

1. Finanzstruktur
- Anteil der Beitragszahlungen der USA;
- Erwerb zusätzlicher Ressourcen für besondere Zwecke (GAB/NAB);
- Erfordernis der US-Kongress-Zustimmung für US-Zahlungen bzw. Erhöhung der Zahlungen an den IMF.

2. Ressourcenverwendung
- formale Voraussetzungen für Zustimmung der USA bei Kreditvergabe;
- informelle Prozesse der US-Zustimmung.

3. Belegschaft (Stab) und Management
- Zusammensetzung der Belegschaft (Nationalität und Ausbildung);
- US-Zustimmung für Ernennungen (formell oder informell) von leitenden Positionen (bzw. Entlassung);
- „ideological mind set".

4. Formale Wahl- und Machtstrukturen
- US-Einfluss bei statutarischen Fragen (Sperrminorität);
- Einfluss der USA über informelle Prozesse und Konventionen;
- Rolle von „unabhängigen" Beratern, Finanzmarktakteuren und NGOs.

onalen Insolvenzrechts. Die Deutsche Bundesbank, deren Präsident Gouverneur (in Abwechslung mit den Finanzminister) im IMF ist, steht in engem Kontakt mit dem Finanzministerium wie auch dem deutschen Exekutivdirektor und in der Regel findet eine Absprache zur Findung einer einheitlichen deutschen Position mit dem Ministerium statt, wenngleich das Ministerium das letzte Wort hat (Interviews BMF, Deutsche Bundesbank, IMF [1]).

2. Internationale Finanzgemeinde

Die Marktakteure in Gestalt der internationalen Finanzgemeinde setzten sich aus global agierenden Banken und institutionellen Investoren zusammen, die vornehmlich in den USA, aber auch anderen großen Industrieländern angesiedelt sind. Die Einzelinstitute schlossen sich in Verbänden und Interessenvertretungen in Washington und New York zusammen, die in einem engen Kontakt mit dem IMF (vor allem in der Zeit von Michel Camdessus), dem US-Finanzministerium und anderen G-7-Finanzministerien und Zentralbanken standen (Interview IIF). Aufgrund des starken Übergewichts US-amerikanischer Finanzinstitute in der „*Community*" und deren Verbänden ist es durchaus gerechtfertigt, von *der* Wall Street als kollektivem Akteur zu sprechen.[13]

Die für den Reformdiskurs zentralen Verbände und Organisationen waren das *Institute of International Finance*, die *American Bankers' Association, die Bankers' Association for Foreign Trade* (heute: *Bankers' Association for Finance and Trade*), das *Institute of International Bankers*, das *Institute of International Monetary Affairs* und die *Emerging Markets Traders Association* (EMTA). Diese Einrichtungen betrieben Lobbyarbeit im nationalen wie im internationalen Politikprozess, indem sie Konferenzen organisierten, Analysen und *Policy-Papers* verfassten und spezifische Informationen aufbereiteten und verbreiteten – sie waren aufgrund ihrer Mitglieder in der Regel materiell sehr gut ausgestattet.

Für die Reformdebatte besonders wichtig war das *Institute of International Finance*.[14] Im IIF schlossen sich prominente Mitglieder der Finanzgemeinde, der größten Banken, vor allem derjenigen, die sich aktiv

13 Die großen Banken selbst identifizierten sich mit dieser Bezeichnung. Zur Wall Street zählten sie die internationalen Banken in New York: Citibank, JP Morgan, Deutsche Bank, Morgan Stanley-Dean Witter, HSBC, UBS, Salomon Smith Barney, Merrill Lynch, Goldman Sachs, Shearson Lehman Brothers. Nicht dazu zählten sie die großen holländischen Banken (u.a. ABN-Amro), ING. Genauso wenig gehörten japanische, italienische oder regional orientierte Banken dazu. Seit der Aufgabe des *Glass-Steagall Acts* von 1933 im Jahr 1999 können auch Geschäftsbanken wie Chase Manhattan und die Citibank im Investmentbanking aktiv sein, was den Kreis der Wall Street erheblich erweiterte. Weiterhin nicht dazu gezählt wurden die großen Fondsgesellschaften und Versicherungen (Interview Internationale Finanzgemeinde [1]; Kellermann 2004).

14 Es wurde im Zuge der lateinamerikanischen Verschuldungskrise im Jahr 1983 gegründet. Der Gründungszweck war die Bereitstellung und Aufbereitung von Informationen über die wirtschaftlichen Umstände und Entwicklungen in den Schuldnerländern, um es den Banken zu ermöglichen, Investitionen – basierend auf einem adäquaten Risikomodell – tätigen zu können.

auf ausländischen Märkten bewegten, zusammen. Der Vorsitzende des IIF war immer ein Vorstandsmitglied einer der großen *Wall Street*-Banken. Das Institut organisierte Tagungen und Konferenzen, auf denen Banker untereinander verhandelten, aber auch mit Regierungsmitgliedern und internationalen Organisationen diskutierten. Es repräsentierte vornehmlich Banken, die in einem Kreditverhältnis mit der US-Regierung und den internationalen Organisationen standen (vgl. IIF 1999). Insofern vertrat es eine relativ homogene international ausgerichtete Gruppe mit kongruenten Kerninteressen – ihr Geschäftsfeld war das internationale Kredit- und Investmentgeschäft, einschließlich Arbitrage, Spekulation und Absicherungsgeschäften, weshalb eine zentrale organische Forderung in der Liberalisierung der existierenden Beschränkungen von grenzüberschreitenden Kapitalflüssen bestand (vgl. Armijo 2002b: 45f.).

Gleiches traf auch auf die *Emerging Markets Traders Association* (EMTA) mit Sitz in New York zu. Die EMTA schaltete sich besonders in die Debatte um das internationale Insolvenzrecht ein und ist deshalb für die Reformanalyse in der vorliegenden Arbeit ebenfalls von zentraler Bedeutung. Die EMTA stand in engem Kontakt mit anderen Händlervereinigungen und auch mit dem IIF.[15] Sie repräsentierte die verschiedenen Banken und Händler der „*Investment Community*" (EMTA-Website).[16] Die Vereinigung sah ihre Aufgabe darin, Informationen aufzubereiten und eine Infrastruktur für Schwellenländeranleihen, -derivate, -devisen und -aktien aufzubauen.

2.1 Reformziel: Erhaltung des Status quo

Die internationale Finanzgemeinde wurde im Zuge des Reformdiskurses von den Kritikern des Fonds und dessen Vorgehen in Asien als einseitiger Gewinner der Krise dargestellt, weil sie der stärkste Profiteur der multilateralen Kreditvergabepraxis gewesen sei. Das Verhältnis der Finanzmarktakteure zum IMF entsprach danach dem einer asymmetri-

15 Dazu gehören die *International Swaps and Derivatives Association* (ISDA), die *International Securities Market Association* (ISMA) und *The Bond Market Association* (TBMA).

16 Gegründet wurde sie im Jahr 1990 als Reaktion auf die neuen Handelsoptionen, die sich im Zuge der Schuldenrestrukturierungen von Mexiko und Venezuela durch den Brady-Plan ergeben hatten. Es ging dabei primär um die Entwicklung von Marktmechanismen, um die 50 Mrd. US-Dollar neuer Schuldverschreibungen handeln zu können. Die EMTA firmierte bis zum Jahr 1992 unter dem Namen *Least Developed Country Debt Traders Association*. Mit der Namensänderung sollte dem höheren Entwicklungsgrad der neuen Märkte Rechnung getragen werden (http://www.emta.org/about/aboutmainframe.html).

schen Versicherungsgarantie, ohne dass der Versicherte eine Prämie bezahlen müsste, obgleich die Marktakteure den *Moral Hazard*-Vorwurf öffentlich vehement bestritten. Insofern wurde der IMF durch die Finanzgemeinde im gesamten Reformdiskurs weder in seiner Existenz, noch in seinem Handeln der 1990er Jahre in Frage gestellt, da seine Rettungskredite den Zahlungsfluss von Seiten der Krisenländer, die ansonsten zahlungsunfähig geworden wären, aufrecht hielten. Dadurch war es den Finanzakteuren sogar möglich, Gewinne zu realisieren: „We made double-digit returns", so zwei leitende Mitarbeiter einer großen US-Investmentbank in New York im Interview auf die Frage nach ihren „Verlusten" während der Asienkrise. Das gleiche galt auch für andere Krisen, wie bspw. in Argentinien: „Professionally we benefit a lot from IMF money in Argentina." (Interview Internationale Finanzgemeinde [1]) Das Kernziel der Marktakteure war deshalb die Erhaltung des Status quo.

Die öffentliche Reformposition der Gruppe konzentrierte sich aus diesem Grund auf die Entkräftung des *Moral Hazard*-Vorwurfs.[17] Ihr grundlegendes Argument war, dass sowohl während der Verschuldungskrise in Lateinamerika als auch in der Asienkrise ein einfaches Liquiditätsproblem zu einem Problem der nationalen Solvenz stilisiert worden sei. Dabei seien die Krisen vielmehr ein Problem der Regulierungsstrukturen in den betroffenen Ländern gewesen. *Moral Hazard* gab es der internationalen Finanzgemeinde zufolge ausschließlich auf Seiten der Schuldner: „It is a huge exaggeration, however, to suggest that the so-called bailout guarantee played more than a minor role in creating the Asian crisis." (Rockefeller 1998) So sei *Moral Hazard* auf Seiten der Gläubiger „quantitativ irrelevant" (Zhang 1999), beziehungsweise die bloße Existenz von *Moral Hazard* sei kein Hinweis auf eine mangelnde Effizienz einer spezifischen institutionellen Lösung. Es ginge, wenn überhaupt, um die Frage, ob die Kosten von *Moral Hazard* größer seien als die Kosten seiner Vermeidung (Deutsche Bank Research 2000: 8).

Die Finanzgemeinde ging davon aus, dass die Lösungen von Finanzkrisen in der kollektiven Anstrengung der internationalen Organisationen, Regierungen und Zentralbanken liegen und weniger in denjenigen der Finanzgemeinde selbst. Aufgrund des Liquiditätsansatzes der Marktakteure wurde die Lösung der Krisen auch in der Schaffung eines günstigen Investitionsklimas gesehen, wofür der IMF im Zuge seiner Strukturanpassung sorgen sollte. Und anstatt Schulden zu restrukturieren oder zu streichen, sahen die Bankenvertreter die Lösung der Schulden-

17 Die Einordnung basiert auf der Auswertung des Handelsmagazins *The American Banker* des Zeitraums 1995 bis 2002, sowie verschiedener Arbeitspapiere von Deutsche Bank Research und der Commerzbank.

krise im Ausbau der Kreditvergabe. Ein darauf aufbauendes Wachstum in Schuldnerländern würde ihnen dann nach diesem Ansatz die Schuldenrückzahlung ermöglichen. Das Wachstum in den Schuldnerländern sahen die Marktakteure wiederum vom Wachstum in den Industrieländern abhängig, woraus sie schließlich den Imperativ für weitere neoliberale Reformen in den USA und den anderen Ländern ableiteten, aber eben auch die Notwendigkeit für die Bereitstellung von „harter Währung“ für die Dritte Welt.

Der IMF spielte in diesem Kontext für die privaten Finanzinstitute in mindestens drei Bereichen eine wichtige Rolle, wie der Präsident von Chase Manhattan, David Rockefeller (1998), herausstellte:

- Die wichtigste Funktion wurde darin gesehen, dass der IMF den Liquiditätsstrom aufrechterhält. Der IMF sollte sich nicht unbedingt als langfristiger Gläubiger in das Kreditgeschäft einmischen, sondern vielmehr als Katalysator, der den Zugang zu den privaten Kapitalmärkten ermöglicht: „Without a guarantor of international liquidity, many good loans would not be made. [...] Thus, the IMF is the sovereign nations' credit union.“ (Ebd.) Strukturanpassungsprogramme wurden als Voraussetzung für die Herstellung der Kreditwürdigkeit der Schuldnerländer betrachtet. Für den Fall, dass diese mit kontraktiven Folgen in den betroffenen Ländern verbunden sind, sollte der IMF eine expansivere Politik ermöglichen, um die künftige Zahlungsfähigkeit des Landes wiederherzustellen.
- Der IMF wurde ferner als Quelle systematischer und zentralisierter Informationen angesehen und geschätzt. Denn aus der Tatsache, dass der IMF als Regierungsorganisation eine „state-like relationship“ zu Ländern eingehen kann, wurde abgeleitet, dass der Fonds an qualitativ höherwertige Informationen herankomme als Privatbanken. Informationen werden dabei als essentiell für Investitionsentscheidungen betrachtet.
- Die Finanzgemeinde erwartete schließlich vom IMF, dass er die Rolle eines zentralen Koordinators der internationalen Finanzpolitik übernimmt und auch als Stabilisator der internationalen Finanzmärkte auftritt. Die Gruppe war zwar generell kritisch gegenüber Regulierungen und folglich auch gegenüber den Regulierern eingestellt und zog es vor, direkt mit Regierungen zu verhandeln. Die Rolle des Fonds als regulierende Instanz erschien ihnen aber legitim, solange er für ihre Interessen direkt oder indirekt eintrat. Prinzipiell hatte aber Liquidität einen höheren Stellenwert als Stabilität, da Letzteres (zumindest theoretisch) ohnehin die Folge von ausreichend Liquidität sein sollte, bzw. sich auch in einem instabilen Marktumfeld mit

Hilfe derivativer Finanzinstrumente Profit erwirtschaften lassen sollte.

Der Krisenansatz der Finanzinstitutionen war fallweiser Natur (ad hoc-Lösungen) und sollte jeweils neu zwischen den beteiligten Akteuren verhandelt werden. Jeglicher regulatorischer Eingriff, insbesondere im Bereich des Kapitalverkehrs, wurde als unmittelbarer Eingriff in ihre Rechte betrachtet und deshalb abgelehnt. Insofern war ihnen auch eine sofortige Rückzahlung von Schulden weniger wichtig als die Schaffung oder Aufrechterhaltung der potenziellen Zahlungsfähigkeit in der Zukunft – Schuldenabschreibung und Kapitalverkehrskontrollen wurde als Ursache und nicht als Lösung von Überschuldungsproblemen betrachtet (vgl. IIF 2002 sowie Kapitel V).

2.2 Diskursmacht: Netzwerke des *Washington Consensus*

Für das Diskursziel der Erhaltung des Status quo und somit des *Washington Consensus* musste national wie international die nötige politisch-ideologische Unterstützung in den wichtigsten Ländern, einschließlich einiger großer Schwellenländer, erreicht werden. Aus der hegemonietheoretischen Perspektive war dabei besonders das Verhältnis zwischen den Marktakteuren und der US-Regierung entscheidend (vgl. Scherrer 1999; Strange 2002).[18] Es kann dabei von einem Netzwerk des *Washington Consensus* gesprochen werden, weil insbesondere zwischen dem US-Finanzministerium und der US-amerikanischen Finanzgemeinde enge Verbindungen bestanden, aber auch zwischen dem IMF (und der Weltbank) und der Gruppe der Marktakteure.[19]

Ein Grund dafür waren vielfältige personelle Verflechtungen der US-Administration und der Wall Street, wie Jagdish Bhagwati (1998) konstatierte. Die US-Administration setzte sich vornehmlich aus Außenseitern und nicht Berufspolitikern zusammen, weshalb es eine Tendenz gab, *Treasury*-Angestellte aus der Privatwirtschaft oder der Wissenschaft zu rekrutieren. Dieser Zirkel aus Akademia, *Treasury*, Wall Street und IMF führte dazu, dass sich die Politik stark an den Vorgaben der

---

18 Aber auch die ideologische Übereinstimmung der Vertretung der wichtigsten Schwellenländer im IMF, der sog. G-24, mit dem neoliberalen „Mind-Set" der Marktakteure war von zentraler Bedeutung, wie im weiteren Verlauf noch deutlich wird.

19 Wie Rainer Tetzlaff schreibt, ist dieser Vorwurf so alt wie der IMF selbst: So verweigerte die Sowjet-Regierung, trotz aktiver Konferenzteilnahme und Zuweisung eines eigenen Exekutivdirektors in Bretton Woods, letztlich die Ratifizierung der Statuten im Jahr 1945/46, da die Bretton Woods-Institutionen lediglich „Zweigstellen der Wall Street" seien (1996: 47f.).

Wall Street orientierte, was Bhagwati als „Wall Street-Treasury-Komplex“ bezeichnete. Bhagwati spielte damit vor allem auf die zweite Hälfte der 1990er Jahre an, als Robert Rubin (ehemaliger Vorstandsvorsitzender von Goldman Sachs) und Lawrence Summers (ehemaliger Harvard-Professor) die Führungsspitze im Finanzministerium der Clinton-Administration bildeten: „A powerful network of like-minded luminaries [...] unable to look much beyond the interests of Wall Street, which it equates with the good of the world.“ (Ebd.: 11f.)

Rubin selbst betonte stets, dass ihm seine Erfahrung an der Wall Street gezeigt habe, dass die Weltwirtschaft eine Architektur benötige, die so modern wie die Märkte selbst ist. Er definierte vier Ziele für eine neue internationale Finanzarchitektur:

- Die Transparenz und Veröffentlichungspflicht („disclosure“) zu erhöhen,
- die Rolle des IMF als *Lender of Last Resort* zu stärken,
- die Rolle des Privatsektors so zu definieren, dass auch dieser einen angemessen Teil bei Krisen übernimmt („Private Sector Involvement“, PSI) und
- die Finanzinstitutionen in Schwellenländern (Rubin 1998) zu stärken.

Der einzige Unterschied zwischen der Rubinschen Reformagenda und der der Finanzgemeinde war der dritte Aspekt des Einbezugs des Privatsektors in das Krisenmanagement (PSI). Allerdings war PSI während der Clinton-Administration lediglich ein rhetorisches *Side Payment* mit Hinblick auf die einflussreiche *Moral Hazard*-Kritik von Seiten der Laissez-Fairers. Mit dem Amtsantritt George W. Bushs veränderte sich (zumindest temporär) die Diskursmacht der Marktakteure.

Die Hegemonie der internationalen Finanzgemeinde leitete sich nicht zuletzt auch aus ihrer strukturellen Macht ab, die sich aus ihrer Funktion als zentraler Kapitalgeber- und intermediär erschließt: „Investment bankers exercise direct control over capital supplies to global institutions by monopolizing bond sales and the private loan market. They also control the supply of practical financial expertise, particularly in the areas of international investment, bonds sales and currency exchanges.“ (Peet 2003: 202)

Die Forschungsabteilungen und Verbände der Finanzgemeinde arbeiteten an Analysen und Vorschlägen zur Gestaltung der internationalen Finanzarchitektur, die der Reproduktion der Grundprinzipien des *Washington Consensus* (Liberalisierung, Deregulierung, Privatisierung) dienten. Der große diskursive Einfluss der Vorschläge der Gruppe ging nicht nur auf deren hohen Verbreitungsgrad (v.a. unter zentralen politi-

schen Entscheidungsträgern) zurück, sondern auch auf deren technisch-pragmatischen Charakter, der sich paradigmatisch im orthodoxen Bereich bewegte, darin aber flexibler war, als dies bei den Laissez-Fairers der Fall war. Ihr Ansatz kann als strategischer Neoliberalismus beschrieben werden – strategisch deshalb, weil (anders als bei den Laissez-Fairers) Liberalisierung und Deregulierung immer nur dann propagiert wurden, wenn es der Finanzgemeinde vorteilhaft erschien.

3. Institutionalisten

Die breitgefächerte Akteursgruppe der Institutionalisten orientierte sich an der Position des IMF, der durch spezifisch institutionalistische Reformvorschläge die eigene technokratische Legitimität wiederherzustellen versuchte. Die Ansätze der Gruppe bewegten sich dabei grundsätzlich in der neoklassischen Orthodoxie, weshalb sie keine Diskursgegner der Laissez-Fairers oder der Finanzgemeinde waren. Allerdings wichen sie in zentralen Vorstellungen entscheidend voneinander ab. Ihrer Überzeugung nach könnten durch Institutionalisierungsprozesse die Instabilitäten der internationalen Finanzmärkte kontrolliert werden (Eichengreen 1999).[20] Ihr Reformansatz bestand im Aufbau nationaler und internationaler Institutionen und in der Kooperation zwischen den Industrieländerregierungen. Zu dieser Koalition zählten der *Council on Foreign Relations* (CFR), ein Großteil der *Organisation for Economic Cooperation and Development* (OECD) (v.a. Deutschland), die G-7[21] (ohne „G-1"[22]),

20 Eine kritischere Gruppe der Institutionalisten ging davon aus, dass der technologische Fortschritt es den Märkten erlaube, den Regulierenden immer einen Schritt voraus zu sein und sprachen deshalb von einer „new hegemony of financial markets" (Cerny 1994: 320). Sie entfernten sich in ihrer Analyse bereits vom *Mainstream*, bewegten sich aber in Form von *Global Governance*-Konzepten noch im institutionalistischen Bereich (Cohen 2002; Underhill/Zhang 2003; Reinicke 1998).

21 Die G-7 waren Frankreich, Deutschland, Japan, Großbritannien, USA, Kanada und Italien; diese Gruppe muss unterschieden werden in die G-7 der Staats- und Regierungschefs, die im Jahr 1975 etabliert wurde und die G-7 der Finanzminister, die wiederum von den G-7 Staats- und Regierungschefs auf dem Tokio-Gipfel im Mai 1986 gegründet wurde. Zwar ist die G-7 auf der Ebene der Staats- und Regierungschefs mittlerweile durch die gleichberechtigte Aufnahme Russlands zur G-8 erweitert worden. Die Finanzminister und Notenbankgouverneure treffen sich jedoch weiterhin als G-7 ohne Russland (van Scherpenberg 2002: 13).

22 Die „Group of One", so die Bezeichnung der USA durch Leo van Houtven (2002: 41), der damit den alleinigen Supermachtstatus der USA zum Ausdruck brachte.

die G-20[23], das *Institute of International Economics* (IIE), das *Financial Stability Forum* (FSF), die *Bank for International Settlements* (BIS), die Dissidenten der Meltzer-Kommission und der IMF unter der Leitung von Horst Köhler.

Ihre Reformforderungen bestanden in der Erhöhung der Transparenz in den Mitgliedsländern, v.a. in den Entwicklungs- und Schwellenländern, in der Überprüfung der Fazilitäten und Konditionalitäten sowie im Einbezug des Privatsektors in die Krisenprävention und die Krisenüberwindung. Ihr Ziel war die Konzentration des IMF auf seine Kernkompetenzen, um ihn als verbindliches multilaterales Gebilde zu erhalten.

3.1 Reformziel: Kernkompetenzen und Einbindung des Privatsektors

Das grundlegende Reformdokument der Institutionalisten war der Report der *Independent Task Force* des *Council on Foreign Relations*. Der CFR fungierte im Reformkontext als Forum, um einen möglichst breiten Konsens für politische Positionen zu erarbeiten, die auch Aussicht auf Umsetzung haben (vgl. Scherrer 1999: 88).[24] Der für den Reformdiskurs relevante Bericht der *Task Force* wurde in Konkurrenz zur Meltzer-Kommission verfasst und erschien bereits im Jahr 1999 (CFR 1999) – die abweichenden Experten der Meltzer-Kommission schlossen sich den Empfehlungen der *Task Force* an (vgl. Bergsten 2000a/b; IFIAC 2000). Die Expertengruppe wurde von Morris Goldstein (IIE) geleitet und umfasste 27 Experten („luminaries of the American internationalist establishment“, Williamson 2001: 1).[25]

---

23 Die G-20 umfasste die G-7 und wichtige Entwicklungs- und Schwellenländer; auf diese Gruppe wird noch explizit eingegangen.

24 Die Mitgliedschaft des CFR ist auf 1600 Personen begrenzt und besteht zum überwiegenden Teil aus Top-Managern, Rechtsanwälten, Wissenschaftlern der *Ivy League*-Universitäten und führenden Redakteuren der New York Times, Washington Post, Newsweek, Time, U.S. News, World Report, Fortune, Business Week, CBS, sowie Vorstandsmitgliedern der großen Stiftungen (Rockefeller Foundation, Carnegie Corporation, Ford Foundation) (Scherrer 1999: 86ff.).

25 Diese waren: Paul A. Allaire (Xerox Corporation), C. Fred Bergsten (IIE), Kenneth W. Dam (University of Chicago), George David (United Technologies), Jorge I. Dominguez (Harvard University), Kenneth M. Duberstein (The Duberstein Group, Inc.), Barry Eichengreen (University of California, Berkeley), Martin S. Feldstein (Harvard University), Maurice R. Greenberg (American International Group, Inc.), Lee H. Hamilton (Woodrow Wilson International Center for Scholars; extern), John G. Heimann (Financial Stabiltiy Institute), Peter B. Kenen (Princeton University), Paul Krugman (MIT), Nicholas R. Lardy (The Brookings Institution), David Lipton (Carnegie Endowment for International Peace), Ray F.

Der CFR-Report befürwortete grundsätzlich einen marktorientierten Reformansatz, der im Kern auf die Reduzierung von *Moral Hazard* ausgerichtet war und dafür den Privatsektor in Krisenansätze involviert wissen wollte – darin unterschied er sich signifikant von der Finanzgemeinde und den Laissez-Fairers. Die *Task Force* formulierte folgende sieben Schlüsselempfehlungen für die Reform des IMF:

- „Good housekeeping" müsse belohnt werden, und zwar in Form günstigerer Konditionen für IMF-Kredite (CFR 1999: 4). Mit guter Haushaltsführung sind sog. *sound macroeconomic policies* gemeint, die mit dem *Washington Consensus* übereinstimmen (ebd.: 71).
- Kurzfristige Kapitalimporte in Schwellenländer sollten vermieden werden, indem transparente, nicht-diskriminatorische Steuern eingeführt werden, die darauf abzielen, längerfristige ausländische Direktinvestitionen zu fördern.
- Der Privatsektor sollte zur Lastenteilung herangezogen werden („promote fair burden-sharing and market discipline", ebd.: 5). Alle Länder sollten sog. Kollektivklauseln in ihre Anleihenverträge aufnehmen, die eine Gläubigerkoordination im Insolvenzfall erleichtern (ebd.: 6).
- Misch-Wechselkurssysteme sollten vermieden werden; man plädierte für „corner solutions", d.h. entweder feste oder flexible Wechselkurse.
- Das Credo „Less will do more" zielte auf die Kreditvergabe des IMF im Krisenfall ab. Der IMF sollte künftig zwischen Länder- und Systemkrisen unterscheiden. Für Länderkrisen schlug man vor, dass die Kreditvergabe die vorgesehenen Höchstgrenzen, die sich aus der Quote ergibt, nicht überschreiten sollte. Bei systemischen Krisen sollte der IMF auf alle Fazilitäten zurückgreifen, und für den Fall, dass ein Land zum „innocent victim" würde (ebd.), auch auf spezielle Ansteckungsfonds.
- „Back to basics" war die Kernaussage des Berichts und zielte auf die Rückbesinnung des IMF auf seine monetären Kernkompetenzen und den Rückzug aus längerfristigen Projekten ab.

Marshall (University of Texas), Jacques A. Nasser (Ford Motor Comp., extern), Norman J. Orstein (American Enterprise Institute), William R. Rhodes (Citibank), Stephen Roach (Morgan Stanley Dean Witter), Henry B. Schacht (Lucent Technologies, Inc.), James R. Schlesinger (Lehman Brothers), George Soros (Soros Fund Management), Laura D'Andrea Tyson (University of California, Berkeley), Ezra F. Vogel (Harvard University), Paul A.Volcker, Vin Weber (Clark&Weinstock).

- Letztlich müssten künftige Programme so gestaltet sein, dass sie von der jeweiligen Regierung Unterstützung finden, was unter dem Schlagwort „ownership" firmierte (ebd.: 7).

Diesen Empfehlungen lag das Prinzip zugrunde, dass Entwicklungs- und Schwellenländer ihre eigenen Krisenpräventionsanstrengungen intensivieren sollten. Außerdem sollte der Kapitalverkehr auch weiterhin liberalisiert werden, wenngleich dieser Prozess schrittweise vollzogen werden sollte („sequencing"). Der CFR-Report problematisierte (wie der Meltzer-Report auch), das *Moral Hazard*-Problem, lieferte allerdings mit dem Vorschlag des Einbezugs des Privatsektors einen konkreten Lösungsansatz auf der Gläubigerseite, und nicht wie die Meltzer-Kommission auf der Schuldnerseite (durch ex ante Qualifikationskriterien). Dies war ein grundlegendes Unterscheidungsmerkmal der beiden Diskursdokumente (vgl. auch Goldstein 2001; Dell'Ariccia et al. 2000; Bergsten 2000b).

Den Hintergrund für diesen Ansatz bildete die Feststellung der *Task Force*, dass es eine Zunahme der Probleme mit Schuldenrestrukturierungen und *Moral Hazard* in den 1990er Jahren gab, da der Anteil an Anleihenverschuldung von Schwellenländern im Vergleich zu Bankkrediten zugenommen habe (CFR 1999: 15). Deshalb plädierten die CFR-Beauftragten für einen systematischen und automatischen Einbezug des Privatsektors in die Schuldenrestrukturierungen, die den bisherigen suboptimalen Modus der ad hoc-Lösungen zumindest ansatzweise überwinden würde. Es ging ihnen um die richtige Balance aus der Verhinderung einer systemischen Krise und der nötigen Marktdisziplin: „To be sure, when official rescue packages are evaluated, a balance must be struck between limiting systemic risk and encouraging market discipline. [...] in recent years that balance has tilted too far away from market discipline." (Ebd.) Der IMF sollte nur noch dann in Krisen eingreifen, wenn durch eine konzertierte Schuldenrestrukturierung Aussicht auf eine positive Lösung gegeben sei (ebd.: 75ff.).[26]

In einer Selbstbeschreibung bezeichnete die CFR-Mehrheit ihren Report als „moderat" bzw. „moderat plus" (ebd.: 89), wie sich im weite-

26 Abweichend äußerte sich nur William R. Rhodes, *Vice Chairman* der Citibank, der in der Rationalität der privaten Marktakteure das *Moral Hazard*-Problem für überbewertet hielt. Die privaten Gläubiger hätten durchaus die Restrukturierungslast mitgetragen, das Thema vom systematischen Einbezug des Privatsektors sei überzogen und würde die Bedeutung unterschätzen, den Marktzugang von Schwellenländern zu sichern. Eine Regulierung der Schuldenrestrukturierung würde die Finanzierungskosten der Entwicklungs- und Schwellenländer erhöhen, so das zentrale Argument, das sich wie ein roter Faden durch den gesamten Reformdiskurs zog.

ren Verlauf des Reformdiskurses jedoch herausstellte, wurde gerade der Aspekt des Einbezugs des Privatsektors als veritabler Angriff von Seiten der Institutionalisten auf die internationale Finanzgemeinde interpretiert.

3.2 Diskursmacht: Institutionalisierung und Informalisierung

Die Diskursmacht der Institutionalisten zeigte sich in der breiten Rezeption des CFR-Report. Die komplementären Reformstrategien der Gruppe eröffneten sich erst im Verlauf des Reformprozesses und drückten sich in Institutionalisierungs- und Informalisierungsstrategien aus. Zwar war ihr zentrales Reformobjekt der IMF, aber aufgrund des US-Vetorechts im Fonds kam es zu institutionellen Ausweichbewegungen, in deren Folge zwei neue Foren gegründet wurden: das *Financial Stability Forum* und die G-20, die dem Ziel der Erhöhung der globalen Finanzmarktstabilität durch multilaterale Koordinierungsanstrengungen entsprangen. Diese Institutionen verliehen aber gleichzeitig auch unterschiedlichen Vorstellungen und Differenzen Ausdruck, die zwischen den großen Industrieländern, v.a. zwischen den europäischen Regierungen und den USA (vgl. van Scherpenberg 2002), sowie zwischen Japan und USA (vgl. Noland 2000) vorherrschten (darauf wird im weiteren Verlauf noch näher eingegangen). Van Houtven (2002: 41) drückte das in einer IMF-Broschüre als Differenz zwischen der „Group of One" und dem Rest der G-7 aus. Besonders Deutschland unterstützte die Empfehlungen des CFR-Reports, während sie von der US-Administration in den entscheidenden Passagen abgelehnt wurden (vgl. Summers 1999).

Die primäre Strategie der Institutionalisten bestand in der Verstärkung der multilateralen Kooperation und Koordination von Überwachungsanstrengungen (vgl. Germain 2001). Schaubild 9 gibt einen Überblick über das institutionelle Gefüge der internationalen Finanzarchitektur, in dem sich der Kooperationsansatz der Institutionalisten bewegte (Deutsche Bundesbank 2001).

Der IMF hatte die zentrale Stellung in diesem Gefüge inne und sollte seine Kooperationsanstrengungen gemäß Artikel X der Statuten mit anderen internationalen Organisationen weiter ausbauen.[27] Es gab bereits eine Reihe von Kooperationsanstrengungen und Aufgabenteilungen zwischen dem IMF und der Weltbank (z.B. das Entwicklungskomitee), sowie mit der *International Organisation of Securities Commission*

27 „The Fund shall cooperate within the terms of this Agreement with any general international organization and with public international organizations having specialized responsibilities in related fields." (Articles of Agreement, Art. X)

(IOSCO), der *International Association of Insurance Supervisors* (IAIS), der *Bank for International Settlements* (BIS), dem *Basel Committee on Banking Supervision* (BCBS), *Committee on the Global Financial System* (CGFS) und dem *Committee on Payment and Settlement Systems* (CPSS) (vgl. Riesenhuber 2001: 369). Neben diesen internationalen Organisationen gab es noch eine ganze Reihe von Gruppierungen und Zusammenschlüssen, zu denen der IMF gesonderte Kontakte unterhielt.[28]

Schaubild 9: *Institutionelles Gefüge der internationalen Finanzarchitektur*

G-7
EU
WB
G-20
IMF
OECD
FSF
IOSCO
IAIS
BIS

Die Strategie der Institutionalisten wurde besonders deutlich in der Neugründung des *Financial Stability Forum*. Das FSF zeichnete sich da-

28 Dazu zählten: die G-10, welche die Ländergruppe darstellt, deren Währungen Grundlage des SZR-Korbes bilden (*General Agreement to Borrow*, GAB); die G-9, die elf Exekutivdirektoren stellt und eine Ländergruppe mit Entwicklungsländern vertreten; die G-15 bestehend aus Algerien, Argentinien, Brasilien, Ägypten, Indonesien, Indien, Jamaika, Malaysien, Mexiko, Algerien, Peru, Senegal, Venezuela, dem früheren Jugoslawien und Zimbabwe (die Gruppe wurde ursprünglich als Gegengewicht zur G-7 gegründet um die Notwendigkeit internationaler Kooperation zu betonen; die Gründung dieser Gruppe stellte sich als Fehlschlag heraus, kann aber als Vorläufer der G-20 gewertet werden, auf die weiter unten noch näher eingegangen wird); die G-24, die auf dem G-77-Treffen in Caracas im Jahr 1972 gegründet wurde, um Entwicklungsländer in internationalen monetären Verhandlungen zu vertreten (auf diese Gruppe wird im Verlauf der Arbeit noch näher einzugehen sein); schließlich die G-77, die in Vorbereitung der UNCTAD im Jahr 1967 gegründet wurde und heute aus 140 Entwicklungsländern besteht (vgl. Riesenhuber 2001: 62ff.).

durch aus, dass seine Initiierung, sein Mandat und die Mitgliedschaft zwar vollständig unter Kontrolle der G-7 waren. Die Gründungsinitiative war jedoch auf die deutsche Regierung zurückgegangen, dessen Ziel es im Zuge der Geschehnisse der Asienkrise war, ein neues Forum zu schaffen, das stärker unter europäischer Kontrolle stehen und nicht unilateral durch die USA blockiert werden können sollte, wie das beim IMF der Fall war (vgl. Koch-Weser 2000: 8).[29] Diese Intention wurde zum ersten Mal auf dem G-7-Gipfel 1995 in Halifax unmittelbar nach der Mexikokrise deutlich (vgl. Kenen 2001: 88-92). Während die Einmischung der G-7 in den Reformdiskurs zunächst auf allgemeine *Statements* beschränkt blieb, wurden diese im Laufe der Zeit, insbesondere in Folge der Asienkrise, zunehmend stärker. Auf dem Gipfel von Köln im Jahr 1999 wurden schließlich konkrete Ziele angemahnt und aufgrund der Differenzen zwischen den Laissez-Fairers und den Institutionalisten im G-7-Forum wurden andere institutionelle Wege in Gestalt des FSF gewählt, um die eigenen Reformansätze umzusetzen (ebd.: 93-101).

Das FSF berichtete an die G-7-Finanzminister und Zentralbankgouverneure und war in drei ad hoc-Gruppen unterteilt, die sich mit *Offshore* Finanzzentren, *Hedge Funds* und Kapitalflüssen auseinander setzten (vgl. FSF Website). Es stellte keine internationale Organisation dar, sondern ein informelles Forum, das sich zweimal im Jahr traf und dadurch eine Reihe von ad hoc-Gruppen der G-7 ersetzte (vgl. Riesenhuber 2001: 375). Letztendlich erarbeitete das FSF 12 Standards und Kodizes (S&Ks), die sich in erster Linie um das Thema Transparenz und um Fragen der Mikro*governance* drehten.[30] Aufgrund der geringen regu-

---

29 Das FSF wurde auf dem Kölner Gipfel am 20. Februar 1999 gegründet. Andrew Crockett, Generaldirektor der BIS, wurde erster Vorsitzender des FSF; das Sekretariat war ebenfalls bei der BIS angesiedelt. Das FSF hatte 40 Mitglieder, wobei die G-7 die Mehrheit mit drei Mitgliedern aus jedem Land hatten (van Houtven 2002: 41). Die Struktur setzte sich wie folgt zusammen: 25 Zentralbankbanker und hohe Beamte aus elf Ländern: Australien, Kanada, Frankreich, Deutschland, Hongkong, Italien, Japan, Niederlande, Singapur, Großbritannien, USA; 6 IFI-Vertreter: IMF (2), Weltbank (2), BIS (1), OECD (1); 6 Vertreter aus internationalen Regulierungs- und Überwachungsbehörden: *Basle Committee on Banking Supervision* (2), IOSCO (2), IAIS (2); 2 Zentralbankenexperten: *Committee on the Global Financial System* (1), *Committee on Payment and Settlement Systems* (1).

30 Die folgenden 12 S&Ks wurden als prioritär identifiziert: 1. Verfahrenskodex zur Transparenz der Geld- und Finanzpolitik; 2. Verfahrenskodex zur fiskalischen Transparenz; 3. Allgemeines Datenveröffentlichungssystem/Spezieller Datenveröffentlichungsstandard (GDDS/SDDS); 4. Grundsätze und Leitlinien für Insolvenzregeln der Entwicklungsländer; 5. Grundsätze der *Corporate Governance*; 6. Internationale Standards der Rechnungslegung; 7. Internationale Standards für die Wirtschaftsprüfung; 8.

latorischen Reichweite und des unverbindlichen Charakters der S&Ks waren diese ein konsensfähiges Reformmoment. Die Zusammenarbeit des FSF mit dem IMF beschränkte sich vornehmlich auf Fragen der Transparenz und Informationsstandards, in deren Folge der Fonds die *Reports on Standards and Codes* (ROSCs) veröffentlichte. Außerdem wurde der IMF in die Überwachung der S&Ks im Rahmen der laufenden Artikel-IV-Konsultationen eingebunden. Insofern war die FSF-Gründung, neben ihrem strategischen Charakter, ein Instrument zur Erhöhung der Transparenz in den Mitgliedsländern des IMF, insbesondere in den Entwicklungs- und Schwellenländern.

Eine weitere Diskursstrategie der Institutionalisten bestand in der Einbindung der wichtigsten Schwellenländer in ein G-Forum, weshalb auf dem Kölner G-7-Gipfel die G-20 gegründet wurde (vgl. Kirton 1999). Bereits im April 1998 waren als Vorläufer der G-20 drei G-22 ad hoc-Foren entstanden (vgl. Porter 2004: 4). Fungieren sollte die neue Gruppe als ein Mechanismus für einen informellen Dialog innerhalb des Bretton Woods-Rahmens zwischen „systemically significant economies“ zur Verbesserung der Kooperation und Stabilisierung der globalen Finanzmärkte (G-7: 1999b).[31] Die G-20 diente ursprünglich auch der Legitimierung von G-7-Forderungen, weshalb die Initiative zu ihrer Gründung auch von Präsident Clinton unterstützt wurde. Allerdings entwickelte sich das Forum im Laufe des Reformdiskurses immer stärker in Richtung des institutionalistischen Ansatzes, was z.B. in der (wenn auch moderaten) Forderung nach der Einbindung des Privatsektors in die Lösung der Krise zum Ausdruck kam (siehe Fallstudie, Kapitel V).

Der institutionalistische Reformansatz richtete sich trotz der Informalisierungsstrategie primär an den IMF, der selbst der zentrale Pro-

---

Grundprinzipien für wichtige Zahlungsverkehrssysteme; 9. Die vierzig Empfehlungen der *Financial Action Task Force* (FTAF) Geldwäsche betreffend; 10. Grundsätze für eine wirksame Bankenaufsicht; 11. Ziele und Grundsätze der Wertpapieraufsicht; 12. Grundsätze für die Versicherungsaufsicht (FSF-Website).

31 Die G-20 repräsentierte zwei Drittel der Weltbevölkerung, 80 Prozent des Welthandels (einschließlich EU-Intrahandel) sowie 90 Prozent des weltweiten Bruttosozialprodukts (Deutsche Bundesbank 2001: 23). Die ursprünglich 18 Mitgliedsländer waren die G-7 plus Argentinien, Australien, Brasilien, China, Indien, Mexiko, Russland, Saudi Arabien, Südafrika, Südkorea und die Türkei (das 19. Mitglied wurde Indonesien, hinsichtlich des 20. konnte man sich bis dato nicht zwischen Thailand und Malaysien entscheiden). Ferner waren der IMF, die Weltbank, der IMFC-Vorsitzende und der Vorsitzende des Entwicklungskomitees als Ex-offizio-Mitglieder am Forum beteiligt (Deutsche Bundesbank 2001: 25). Die EU war durch Ratspräsident und die EZB eigens vertreten. Die Treffen der G-20 fanden einmal pro Jahr statt (ebd.: 23).

tagonist der Gruppe war, und dessen Ziel es war, durch universelle Regeln unilaterale Ermessensentscheidungen zurückzudrängen. Schließlich war der IMF die einzige internationale Finanzorganisation mit Völkerrechtsstatus, die durch die Erweiterung der Statuten allgemeingültige Regeln schaffen konnte. Der institutionalistische Fokus auf den IMF verstärkte sich erheblich durch den Regierungswechsel in den USA. Der Standpunkt der US-Regierung veränderte sich mit den Republikanern hin zum Laissez-Faire und entfernte sich zunächst von der Finanzgemeinde (vgl. Woods 2001: 34): Der Dogmatismus einiger Regierungsmitglieder (v.a. des Staatssekretärs für Internationale Angelegenheiten, John Taylor, und Lawrence Lindsay, des wirtschaftspolitischen Beraters des Präsidenten) ging bis zur Forderung der Abschaffung des IMF.

Die Informalisierungs- und Institutionalisierungsstrategien der Akteursgruppe konzentrierten sich in der Folge auf die Verteidigung des IMF als eigenständige Organisation, indem sie deren technokratisches Erscheinungsbild zu erhöhen versuchten. Ihre limitierte institutionelle Macht wurde in der Ernennung von Horst Köhler zum geschäftsführenden Direktor deutlich – der Wunschkandidat Deutschlands, Caio Koch-Weser, war nicht konsensfähig.[32] Dennoch erhöhte sich mit Köhler der institutionelle Einfluss im IMF, was sich in erster Linie in der Lancierung des *Sovereign Debt Restructuring Mechanism* (SDRM), des IMF-spezifischen internationalen Insolvenzmechanismus, äußerte. Der Reformdiskurs erfuhr durch den Führungswechsel eine neue Qualität, da sich die orthodoxen Gruppen inhaltlich stärker voneinander entfernten und der Dissens zwischen den führenden Industrieländern wuchs (vgl. G-7 1999b; G-7 2000). Die diskursive Trennlinie verlief entlang des Marktdogmas des *Washington Consensus* und der Ordnungspolitik der Institutionalisten (insbesondere Deutschlands)[33]. Am Ende beschränkte sich die Macht der Institutionalisten auf die Durchsetzung wenig weitreichender und insofern konsensfähiger Reformansätze. Zum Ausdruck kam darin der geringe Grad der Institutionalisierung ihrer diskursiven und strukturellen Macht.

32 Um die Kandidatenfrage entwickelte sich ein offener Schlagabtausch zwischen der deutschen und der US-Regierung, die letztlich mit der Ablehnung Koch-Wesers und der Nominierung von Horst Köhler endete. Köhler wurde von den Laissez-Fairers als geeigneter Kandidat betrachtet: „He is a conservative – by his background, his party affiliation and the jobs he has held. […] He is a hard-liner." (*New York Times* vom 15. März 2000: Man in the News. In the Midst of Upheaval, Yet Out of Public Sight)

33 Die Regierung von Bundeskanzler Gerhard Schröder war ein zentraler Protagonist der Gruppe, was u.a. auf die deutsche Besetzung des Postens des geschäftsführenden Direktors zurückzuführen war (Interview BMF).

4. Internationale Finanzmarktstabilisierer

Das diskursive Bindeglied der internationalen Finanzmarktstabilisierer war der Keynesianismus. Die Gruppe konstituierte sich aus einer Reihe renommierter Wirtschaftswissenschaftler, v.a. aus den USA, sowie aus vielen Regierungen der Entwicklungs- und Schwellenländer und deren Vertretungen in den internationalen Organisationen (vgl. Armijo 2002: 50). Ihr Ansatz war reformistisch ausgerichtet und zielte auf die Erhöhung der Stabilität und Liquidität der internationalen Finanzmärkte – vor diesem Hintergrund sahen sie die Funktion des *Lender of Last Resort* als wichtigste Rolle des IMF. Allerdings konstatierten sie für globale Finanzmärkte auch einen globalen Regulierungsbedarf, weshalb ihre Reformansätze nicht nur auf den IMF als die zu reformierende Organisation ausgerichtet waren, sondern auch eine Makroperspektive hatten (vgl. Eatwell/Taylor 1999). Schließlich lag der Überzeugung der Finanzmarktstabilisierer die Vorstellung zugrunde, dass der Markt nicht selbstregulierend sei: „Wie alle schlechten Ideen wird der Marktfundamentalismus am Ende scheitern. Die Neoliberalen berufen sich gern auf Adam Smiths ‚unsichtbare Hand' und meinen der Markt regle alles von selbst. Doch diese Hand ist deshalb unsichtbar, weil es sie gar nicht gibt", so Joseph Stiglitz (1996), der zentrale Experte der Finanzmarktstabilisierer.[34]

Die Perspektive der Gruppe war dezidiert internationalistisch, wodurch sie sich dem Reformdruck der orthodoxen Akteursgruppen widersetzten, die einen primären Reformbedarf in den Entwicklungs- und Schwellenländern selbst sahen. Die keynesianische *Epistemic Community* der Finanzmarktstabilisierer vertrat insofern die Perspektive der Entwicklungs- und Schwellenländer, die als Kapitalnachfrager und Schuldner ein großes Interesse an globaler Liquidität bei gleichzeitiger Stabilität hatten und kritisierten, der IMF sei zu stark gläubigerdominiert. Inso-

34 Der US-Amerikaner Joseph Stiglitz war Professor an den Universitäten Yale, Princeton, Oxford, Stanford und Columbia, sowie Chefvolkswirt der Weltbank (von 1997 bis 2000). Er bekam im Jahr 2001 den Nobelpreis für Wirtschaft verliehen. Sein wissenschaftlicher Durchbruch waren Arbeiten zur Informationsökonomie, woraus sich auch seine grundlegende Kritik am Fonds ableitete: „Challenging the conventional assumption of most economic analysis that the private pursuit of individual gain always maximizes societal welfare, Stiglitz's work showed that unfettered markets function imperfectly under some circumstances because of the less-than-perfect information available to each participant. Part of his antipathy toward the IMF stemmed from his belief that the Fund had never used his findings in its theories about how economics work. ‚None of these ideas is incorporated into their models,' he said. ‚They stopped [updating their model] in 1975'." (Blustein 2001: 160)

fern bildete sich hier eine Diskurskoalition aus, zu der kollektive bzw. institutionelle Akteure wie die *Economic Commission for Latin America and the Carribbean* (ECLAC), die *Division on Transnational Corporations and Investment* der *United Nation's Conference on Trade and Development* (UNCTAD 1999) zählten. Teilweise hat sich in den 1990er Jahren auch die Weltbank der Position der Finanzmarktstabilisierer angenähert (Wade 2002).

Eine Schlüsselrolle in dieser Diskurskoalition nahm die *Intergovernmental Group of 24 for International Monetary Affairs and Development*, kurz G-24, ein: Sie war die Gruppe wichtiger Entwicklungs- und Schwellenländer im IMF, die die gemeinsamen Interessen bei monetären, finanziellen und Entwicklungsfragen in den Bretton Woods-Institutionen und anderen Foren vertrat. Sie wurde im Jahr 1972 gegründet und ging aus einer Mandatsvergabe der G-77 hervor, eine zwischenstaatliche Gruppe zu monetären Fragen zu etablieren.[35] Die G-24 fungierte selbst als Wissensproduzent, indem sie vornehmlich externe Wissenschaftler konsultierte („from countries in the North and South", Buira 2002: vi). Die Schlüsselrolle der G-24 ergab sich aus der Tatsache, dass ihr ideologisches „Mind-Set" – wie noch zu zeigen sein wird – dem neoliberalen Paradigma zuzuordnen war. Dadurch stand die Überzeugung dieser Repräsentanzgruppe im IMF im Widerspruch zu den Analysen der Entwicklungs- und Schwellenländerexperten hinsichtlich der Krisenursachen der 1990er Jahre und somit zum heterodoxen Paradigma. Diese Diskrepanz wurde vor allem bei der Frage nach der Neuordnung bei souveränen Umschuldungsverfahren in Gestalt des internationalen Insolvenzrechts deutlich und half letztlich den Akteuren der internationalen Finanzgemeinde, ihre Vorstellungen auf eine scheinbar breite Basis zu stellen. Die G-24 wich insofern oftmals von Positionen ihrer Länder ab. Sie wird dennoch zunächst in dieser Diskurskoalition aufgeführt, um im weiteren Verlauf der Arbeit die Zentralität dieser Unstimmigkeit innerhalb des reformerischen Lagers zu verdeutlichen.

35 Die Mitgliedschaft setzte sich aus neun afrikanischen, acht lateinamerikanischen und sieben asiatischen Ländern zusammen: Algerien, Argentinien, Brasilien, Kolumbien, Elfenbeinküste, Kongo, Ägypten, Äthiopien, Gabun, Ghana, Guatemala, Indien, Iran, Libanon, Mexiko, Nigeria, Pakistan, Peru, Philippinen, Südafrika, Sri Lanka, Syrien, Trinidad & Tobago, Venezuela (Buira 2003: vi). Seit 1976 gab es ein gemeinsames Forschungsprogramm zusammen mit der UNCTAD, welches zuletzt von Dani Rodrik von der *Kennedy School of Government* koordiniert wurde (Interview G-24 [1]). Direktor des G-24-Sekretariats war zum Untersuchungszeitraum Ariel Buira. Der Mexikaner war vorher Vorstandsmitglied der mexikanischen Zentralbank und mexikanischer Exekutivdirektor beim IMF.

Das grundlegende Reformdokument der G-24/UNCTAD war der Ahluwalia-Report; er wurde von Montek Ahluwalia im Jahr 1999 ausgearbeitet und von der UNCTAD veröffentlicht. Als ein weiteres zentrales Reformdokument ist der Report des *Overseas Development Council* aus dem Jahr 2000 zu nennen – geleitet wurde die Expertengruppe von Kevin Morrison.

4.1 Reformziel: Genuiner *Lender of Last Resort*

Die Finanzmarktstabilisierer schrieben dem IMF eine zentrale Rolle innerhalb ihrer Vorstellung von einer internationalen Finanzordnung zu, indem sie dessen Funktion als genuiner internationaler *Lender of Last Resort* herausstellten. Das erklärte sich zum einen aus der Perspektive der Entwicklungs- und Schwellenländer, die als Schuldner auf die Katalysatorfunktion des IMF angewiesen waren. Zum anderen war dieser Ansatz keynesianisch-interventionistisch motiviert. Parallel zum *Lender of Last Resort*-Fokus wurde so auf die politische Wiedereinbettung von Marktprozessen abgezielt.
Nach dem ODC-Report sollte sich der Fonds auf drei Aufgaben beschränken:
1. Er sollte kurzfristige Liquidität für alle Länder bereitstellen, die sich in einer Finanzkrise befinden.
2. Er sollte als Dialogzentrum dienen, um systemische Krisen verhindern zu helfen.
3. Er sollte ferner Informationen sammeln und veröffentlichen (diese Aufgabe sollte evtl. an eine andere Institution übertragen werden).

Die Ausrichtung des Fonds wäre demnach ausschließlich kurzfristiger Natur gewesen. Der IMF sollte sich aus Fragen der Entwicklung und aus längerfristigen Programmen im Rahmen der Strukturanpassung, konkret aus der *Extended Financing Facility* (EFF) und der Armutsreduzierung (*Poverty Reduction and Growth Facility*, PRGF) sowie aus der HIPC-Initiative zurückziehen. Langfristprogramme sollten der Weltbank übertragen werden. Der Fonds hätte zwar weiterhin eine Rolle hinsichtlich des makroökonomischen Umfelds für (langfristige) Entwicklung spielen können, allerdings würde seine Kompetenz auf die Erteilung von Ratschlägen begrenzt werden – die Entscheidung über einen Kredit sollte von seiner Einschätzung unabhängig zu sein („breaking the link between advice and finance"). In Krisenfällen sahen die Finanzmarktstabilisierer den Fonds in der Rolle als *Lender of Last Resort*: Alle Länder sollten die Möglichkeit haben, vom IMF Kredite zu erhalten. In diesem Kontext wurde, wie beim Meltzer-Report, auch über ex ante Qualifizie-

rungen nachgedacht. Krisenkredite sollten grundsätzlich unter der üblichen Krisenfazilität (*Stand-by*-Fazilität) an Niedriglohnländer zu einem subventionierten Zinssatz vergeben werden. Konditionalitäten sollten sich lediglich auf Makrofragen konzentrieren und nicht strukturell in die Souveränität der Schuldnerregierungen eingreifen (vgl. ODC 2000: 5).

Bei der heiklen Frage nach Kapitalverkehrskontrollen im Kontext eines internationalen Insolvenzrechts blieb der Bericht uneindeutig, da er prinzipiell die *Lender of Last Resort*-Funktion des IMF, und somit die unbegrenzte Liquiditätsversorgung im Krisenfall stärker gewichtete als den Schutz vor Einforderung der ausstehenden Kredite durch privater Gläubiger. In Anbetracht der begrenzten Mittel des IMF verwarfen die Finanzmarktstabilisierer die Idee eines temporären Moratoriums jedoch nicht ganz (vgl. ebd.: 16ff.). An diesem Punkt setzte der Ahluwalia-Report an, in dem ein ausgebautes Finanzierungspotenzial der Kreditfazilitäten über Sonderziehungsrechte (SZR) sowie höhere Quoten vorgeschlagen wurden (Ahluwalia 1999: 14). Der IMF sollte ein genuiner internationaler *Lender of Last Resort* nach der klassischen Definition von Walter Bagehot (1873) werden (siehe Fußnote 6, Kapitel II). Unklar blieb jedoch, inwiefern ein *Lender of Last Resort* überhaupt über Geldschöpfungskapazitäten verfügen müsse. Ferner blieb offen, ob die Refinanzierungsmöglichkeiten des IMF, sowie dessen eigene Währung in Gestalt des SZR als solche definiert werden könnten (vgl. Herr 2002; Frenkel/ Menkhoff 2000).[36] Letztendlich formulierte man im Report einen Kompromissvorschlag, nach dem ein Land auf der Basis einer ex ante Qualifizierung automatisch eine erste Kredittranche ausgezahlt bekommen sollte, während weitere Zahlungen an Konditionalitäten gebunden wären. Es wurde zudem betont, dass der IMF in seinen Aufgabengebieten der präventiven Überwachung und des Krisenmanagements (Finanzierung) eine eigenständige Rolle zu erfüllen habe und deshalb als handlungsfähige Organisation zu erhalten sei – weder sei der IMF abzuschaffen, noch sollte er mit der Weltbank verschmolzen werden (vgl. Ahluwalia 1999: 22).

Die Finanzmarktstabilisierer misstrauten generell dem „one-size-fits-all“-Ansatz des IMF und forderten, Länder- und Regionenspezifika stärker zu beachten. So vertraten sie z.B. bei den Artikel-IV-Konsultationen

36 Die IMF-Repräsentanten selbst waren aus ihrer institutionalistischen Perspektive heraus der Auffassung, dass der Fonds als LLR fungieren könnte. Denn ihrer Meinung nach verfügte der IMF über großes Kreditpotenzial (SRF), war ein effektiver Krisenmanager und könnte durchaus auf ausreichende Finanzressourcen zurückgreifen (NAB, GAB, SZR) (vgl. Fischer 2004). Der IMF kann u.a. nach Art. XVIII mit einer 85-prozentigen Mehrheit SZR als Reservewährung schaffen.

einen regionalistischen Ansatz. Dadurch sollte eine größere Nähe und zeitliche Kontinuität der Überwachung und Beratung sichergestellt werden. Die Datensammlung und auch -verbreitung sollte unter Umständen sogar vollständig an eine andere Agentur ausgelagert werden (vgl. Williamson 2001: 4). In *Governance*-Fragen sprach sich der Verfasser des Reports für eine Neuanpassung der Quotenstruktur aus, die sich in einer Stärkung des Gewichts der asiatischen Region und einer Schwächung des Gewichts der europäischen Region auszudrücken hätte. Außerdem sollten die Mehrheiten abgesenkt werden, die für zentrale Entscheidungen notwendig sind, um die Vetomacht der USA zu eliminieren. Vorgeschlagen wurde zudem, dass ein neutralerer Prozess zur Auswahl des geschäftsführenden Direktors zu finden sei. Daran schloss die Forderung an, ein unabhängiges Expertengremium einzurichten, welches die Arbeit des IMF überwachen sollte.

Nach Ansicht der Gruppe erfüllte das Bretton Woods-System eine wichtige Pufferfunktion für die Stabilisierung des globalen monetären Regimes. Die Bereitstellung internationalen Kredits (als zentrale Voraussetzung für Wachstum und Entwicklung) folgte dabei vornehmlich effizienztheoretischen Annahmen (vgl. Armijo 2002: 49). Dem Ziel der Erhöhung der Stabilität wurde im Prinzip die uneingeschränkte Freiheit des Kapitalverkehrs geopfert, weil davon ausgegangen wurde, dass sich die Kapitalverkehrsbilanz nicht ausschließlich an den Fundamentalfaktoren eines Landes orientiere, sondern auch spekulativer oder zumindest irrationaler Natur sei (vgl. Shiller 2000). Da unilaterale Regelungen (Kapitalverkehrskontrollen) in der Regel mit einem hohen Preis verbunden sind, befürworteten die Finanzmarktstabilisierer kollektive Regulierungen, wobei die großen Industrieländerregierungen eine Führungsrolle übernehmen sollten (vgl. Mayobre 1999).

4.2 Diskursmacht: Intellektuelle und Transformation

Die strukturelle Macht der Gruppe der Finanzmarktstabilisierer war verhältnismäßig gering, da sie maßgeblich als Schuldnerländergruppe im Pariser Club und Londoner Club in den Gläubigerländern auftraten. Auch institutionell betrachtet war ihr Einfluss aufgrund des geringen Gewichts ihrer Quoten im IMF relativ unbedeutend. Sie nahmen primär Einfluss auf die IMF-Reform über ihre diskursive Macht, die sich aus prominenter Kritik basierend auf dem keynesianischen und dem neoklassischen Paradigma am IMF ergab. In der Kombination der beiden Schulen induzierte dies eine durchaus beträchtliche Diskursdynamik, weil durch die orthodoxe Kritik (diskursive) Räume geöffnet wurden. Dies ermöglichte ähnlich verlaufenden keynesianischen Kritiksträngen

den Einzug in den Kern des Diskurses, wodurch orthodoxe Kritiker zeitweise zu heterodoxen „transformiert" und dadurch neutralisiert wurden.

Solche orthodoxen Intellektuellen, die von der strikt neoklassisch-neoliberalen Argumentation abwichen, waren u.a. Jeffrey Sachs, Paul Krugman, der Spekulant George Soros, sowie einige renommierte Freihandelsökonomen, wie Jagdish Bhagwati und Robert Wade (vgl. Peet 2003; vgl. Herr 2002: 102, Fußnote 20). Durch ihre „unorthodoxen" Krisenanalysen und Krisenlösungsansätze (wie bspw. ein internationales Insolvenzrecht, Wechselkursbänder für die Leitwährungen, Kapitalverkehrskontrollen etc.) brachten sie den *Washington Consensus* von innen heraus unter Druck, wenngleich das nicht intendiert war. Durch die große Übereinstimmung mit den Krisenanalysen der Finanzmarktstabilisierer und der folglich (zumindest partiellen) Entschärfung an internen Faktoren orientierter Krisenansätze vor dem Hintergrund systemischer Dysfunktionalitäten der internationalen Finanzmärkte erhöhten sie die „Doubts Inside the Barricades" substanziell. Darauf aufbauend vermochte es die keynesianische *Epistemic Community*, Reformansätze in den Diskurs einzubringen, die bislang systematisch ausgegrenzt wurden, wie besonders beim internationalen Insolvenzrechtsvorschlag, aber auch bei Wechselkursfragen deutlich wurde (vgl. Krugman 1991; Frenkel/Menkhoff 2000: 55). Die orthodoxen Intellektuellen waren jedoch zu keinem Zeitpunkt organische Verbündete der Finanzmarktstabilisierer in der Art, dass sie vor dem Hintergrund eines eventuellen Scheiterns des *Washington Consensus* „molekulare Intellektuelle" einer progressiven neuen globalen Klasse verkörpert hätten (vgl. Abschnitt I.2.2). Ihre Motivation und Funktion bestand vielmehr darin, subalterne Ideen aufzugreifen und entsprechend einzubinden.

Dieser Prozess wurde indessen zumindest temporär durch eine mächtige eigenständige IMF-Kritik von Seiten keynesianischer Intellektueller gestört. Denn Stimmen von prominenten und renommierten heterodoxen Ökonomen wie Joseph Stiglitz konnten das Gewicht der orthodoxen Zweifler verstärken, mit dessen Hilfe eine radikale Kritik am IMF glaubhaft in die breitere Öffentlichkeit transportiert werden konnte.[37]

37 Ähnlich verhielt es sich mit Fred Bergsten, dem Direktor des IIE seit dessen Gründung im Jahr 1981 und Mitglied der CFR-*Task Force*. Unter seiner Führung sprach sich eine Minderheit der CFR-Experten (für Zielzonen von G3-Wechselkursen aus. Zielzonen legen die Schwankungsbandbreite eines Wechselkurses fest. Während der Kurs innerhalb des Bandes flexibel ist, verhindern die Zentralbanken an dessen Rändern mit Hilfe von Devisenmarktinterventionen ein Ausbrechen des Wechselkurses aus der Zielzone (Bergsten 1998a/b). Dieser Vorschlag gründete in einer explizit postkeynesianischen Logik mit dem Ziel der Überwindung des Dilemmas der

Dabei nahm Stiglitz als Wirtschaftsnobelpreisträger und ehemaliger Chefökonom der Weltbank eine herausragende Stellung als Einzelakteur im Reformdiskurs ein. Seine heterodoxe Kritik am IMF, an dessen Analysen, Vorgehensweisen in Krisenzeiten und auch am IMF-Stab hatte aufgrund seines formalen Expertenstatus eine „transformative" Kraft im Reformprozess.[38] Paul Blustein drückte Stiglitz' Diskurswirkung treffend aus: „His [Stiglitz] position afforded explosive force to his opinions; if Sachs was an irritant to the IMF, Stiglitz was a bull in the Bretton Woods china shop." (2001: 158) Der Transformationsmechanismus eines hegemonialen Projekts (wie im Kapitel I ausgeführt) wurde durch Stiglitz gestört und zeitweise sogar insofern umgekehrt, als dass orthodoxe Kritiker der Heterodoxie zugehörig erschienen und sich in der Folge aus dem Reformdiskurs zurückzogen. Die Diskursmacht der Intellektuellen der Finanzmarktstabilisierer bestand in dieser Neutralisierungsleistung, aber auch in der Initiativwirkung ihrer progressiven Ideen, die wiederum eng mit der letzten Gruppe zusammenhing – den Globalisierungskritikern.

5. Globalisierungskritiker

Die Gruppe der Globalisierungskritiker setzte sich zu weiten Teilen aus Nichtregierungsorganisationen (*Non Governmental Organizations,* NGOs) zusammen, deren Ziel die Durchsetzung größerer Fairness zwi-

---

Währungshierarchie. In der Mehrheit wurde der Vorschlag allerdings abgelehnt. Weitere, weniger prominente Protagonisten der keynesianischen *Epistemic Community* waren z.B. John Eatwell und Lance Taylor (1999) von der *New School* in New York, die den Vorschlag einer *World Financial Authority* (WFA) nach dem Vorbild der WTO machten (vgl. Eatwell/ Taylor 1999). Die zentrale Aufgabe der WFA wäre die Entwicklung von Maßnahmen zur Bekämpfung systemischer Risiken gewesen. Ferner sollte die Organisation als Forum dienen, in welchem die Spielregeln internationaler Finanzkooperation entwickelt und implementiert würden. Auch der IMF sollte der WFA, und zwar als effektiver *Lender of Last Resort* unterstehen (ebd.: 284). Hinter der Idee der WFA stand die Einsicht, dass die Regulierung der internationalen Finanzmärkte nicht rein kooperativ funktionieren kann, weshalb eine Institution mit der entsprechenden Machtbefugnis geschaffen werden müsste (ebd.: 283).

38 Dennoch rückten die dogmatischen Laissez-Fairers nicht von ihrem Ansatz ab. So ergriff z.B. der *Economist* Partei für den damaligen *First Deputy Managing Director* des IMF, Stanley Fischer, nachdem dieser von Stiglitz scharf kritisiert wurde. Da allerdings nicht Stiglitz' ökonomische Fähigkeiten in Zweifel gezogen werden konnten, unterstellte man ihm persönliche Animositäten und ein Profitmotiv zur besseren Vermarktung seines Buches (*The Economist* vom 6. Juni 2002, „Accusing the IMF").

schen Entwicklungs-, Schwellen- und Industrieländern bzw. zwischen Schuldnern und Gläubigern im internationalen Finanzsystem war (die Globalisierungskritiker sind nicht zu verwechseln mit den Globalisierungsgegnern, vgl. Fußnote 2). Zur Akteursgruppe zählten Intellektuelle, Politiker, und vor allem Mitglieder sozialer Schichten, die nicht von Globalisierungsprozessen profitierten. Gerade in der sozialen Zusammensetzung unterschied sich diese Gruppe von den anderen vier Gruppen, die allesamt elitäre Koalitionen aus Technokraten, Intellektuellen, Geschäftsleuten und Politikern darstellten.[39] Globalisierungskritische Allianzen waren zudem von einer breiteren gesellschaftlichen Unterstützung durch nationale Parlamente, Kirchen, religiöse Gruppen und NGOs geprägt. Die größte politische Aktivität war bei NGOs in Industrieländern auszumachen, die wiederum Verbindungen zu NGOs in Entwicklungs- und Schwellenländern hatten. Zur Gruppe der Globalisierungskritiker gehörten die *American Federation of Labor-Congress of Industrial Organizations* (AFL-CIO), das *International Forum on Globalization*, *Friends of the Earth*, das *Third World Network* und das *Institute for Policy Studies* gehörten, sowie das *Global Policy Forum*, *50 Years is Enough*, das *Center of Concern*, das *Bretton Woods Project* (*IFI-Watchers*), das *European Network on Debt an Development* u.v.m. (vgl. IFG 1999). In Deutschland gab es das „Netzwerk zur demokratischen Kontrolle der Finanzmärkte“, welches eine Koalition deutscher NGOs darstellte. Ihre Forderungen waren u.a. die Besteuerung internationaler Finanztransaktionen, die Schließung von Steuerparadiesen, das Verbot von (spekulativen) Derivaten und die demokratische Umgestaltung internationaler Finanzinstitutionen (vgl. Griffith-Jones/Ocampo 2002: 37).

Das Bindeglied der Globalisierungskritiker war das politökonomische Paradigma, aus dem ein systemischer Zusammenhang zwischen der Wahl eines spezifischen Entwicklungsmodells, v.a. der exportorientierten Industrialisierung des *Washington Consensus* und den Finanzkrisen der 1990er Jahre hergestellt wurde. Darin wichen sie grundlegend von der Orthodoxie, aber auch vom keynesianischen Fokus ab. Die Krisen waren aus ihrer Sicht nur unter Berücksichtigung veränderter Rahmenbedingungen internationaler Finanzbeziehungen zu verstehen, da diese zum einen die Integration der Krisenländer in die Weltwirtschaft strukturieren würden und zum anderen eine Reformagenda erforderlich machten, welche nationale und internationale Maßnahmen nicht gegen-

39 Das traf auch auf die Vertreter der Entwicklungs- und Schwellenländer in der G-24 zu. Diese waren beinahe ausnahmslos Ökonomen, welche eine neoklassische Schulung in elitären US-Universitäten durchlaufen hatten (White 2002: 267).

einander ausspielen, sondern beide Ebenen integrieren würde. Besonders kritisch wurde die Öffnung der Schwellenländer für den freien Kapitalverkehr gesehen. Denn der Gruppe zufolge sind Währungs- und Finanzkrisen aufgrund einer inhärenten Krisenhaftigkeit der internationalen Finanzmärkten ein systemischer Bestandteil sozioökonomischer Entwicklungsprozesse – schließlich ginge eine über externe Finanzierung ablaufende Industrialisierungsstrategie stets mit einem Aufbau von Fremdwährungsverbindlichkeiten einher (vgl. Weed 2003). Anders als die auf interne Krisenmomente abzielenden neoklassischen und institutionalistischen Erklärungsmuster waren Krisen in der Vorstellung der Globalisierungskritiker als eine spezifische Artikulation von Weltmarktintegration und nationaler Entwicklungsstrategie zu verstehen. Darauf baute schließlich der paradigmenspezifische Reformansatz auf (vgl. ebd.).

5.1 Reformziel: Demokratisierung und globale Regulierung

Die Grundkriterien der Globalisierungskritiker waren Finanzmarktstabilität, Partizipation, Gleichheit, ökologische Nachhaltigkeit und Subsidiarität (vgl. Griesgraber 2000; Rodrik 1999[40]). Ihre Ziele waren die Demokratisierung des IMF und die globale Regulierung und politische Wiedereinbettung von Marktprozessen. In einer Stellungnahme im Namen der *Coalition on Global Financial Architecture*, die eine informelle Koalition aus Wissenschaftlern und NGOs war, führte die Direktorin des *Center of Concern*, Jo Marie Griesgraber, vor dem *Committee on Banking and Financial Services* des US-Repräsentantenhauses im Rahmen der Anhörung des Meltzer-Reports (am 23. März 2000) die Position der Globalisierungskritiker weiter aus. Daraus ging hervor, dass das Bündnis eine Transformation der Bretton Woods-Institutionen für erforderlich hielt, und zwar in der Weise, dass diese den Bedürfnissen der globalen Wirtschaft gerecht würden sowie „conform to the standards of participation, transparency and accountancy“ (Griesgraber 2000: 23). Im Falle einer Unfähigkeit zur Reform, wären sie abzuschaffen (vgl. ebd.).

Aufgrund des reformistischen Ansatzes des Bündnisses gab es eine Reihe von Übereinstimmungen mit dem Meltzer-Report, so z.B. hin-

40 Ein wichtiger Intellektueller dieser Gruppe war Dani Rodrik, Professor für politische Ökonomie an der John F. Kennedy School of Government, Harvard University. Ferner war er Mitglied des *National Bureau of Economic Research* (NBER), des *Centre for Economic Policy Research* (CEPR), des *Center for Global Development* (CGD), des *Institute for International Economics* (IIE) und des *Council on Foreign Relations* (CFR). Sein Buch „Has Globalization Gone Too Far?“ aus dem Jahr 1997 wurde von der Business Week als „one of the most important economics books of the decade“ bezeichnet (http://ksghome.harvard.edu/~drodrik/bio.html.).

sichtlich der Konzentration des Fonds auf die kurzfristige Kreditvergabe, der Übertragung der Armutsreduzierung auf die Weltbank, der Beendigung großer *Bail-outs*, der Erhöhung der Transparenz, der Veröffentlichung von Sitzungsprotokollen des Exekutivdirektoriums und der Schuldenfrage (HIPC-Initiative). Allerdings waren die jeweiligen Motive der beiden Gruppen für diese Forderungen entgegengesetzter Natur. Das zeigte sich insbesondere an der grundlegenden Kritik hinsichtlich Fragen der politischen Einbettung von Marktprozessen: „We disagree with a major premise of the Report. It trusts the market and moves government, whether national or intergovernmental, out of the way of the free functioning of the market." (Ebd.: 24) Die Kritik richtete sich gezielt an den *Washington Consensus*, insbesondere was dessen Kernelement, die Liberalisierung des Kapitalverkehrs, anbelangte. Die im Meltzer-Report vorgeschlagenen ex ante Qualifikationen für den Kreditzugriff im IMF hielt die Gruppe vor diesem Hintergrund für ein „trojanisches Pferd" im Dienste der weiteren Kapitalverkehrsliberalisierung, die sie kategorisch ablehnte: „Virtually all NGOs and very many academics find CAL [Capital Account Liberalization] a leading cause of the financial instability of the late 1990s." (Ebd.: 25)

Das Reformprogramm der Globalisierungskritiker bestand aus vier Vorschlägen, die eine überwiegend internationale Ausrichtung hatten: Zum einen sollte ein Schuldenrestrukturierungsmechanismus geschaffen werden, der die HIPC-Initiative ergänzen und bisherige ad hoc-Lösungen ersetzen würde. Dieser sollte sich an dem Insolvenzgesetz der USA orientieren und einen fairen und transparenten Umschuldungsprozess garantieren (ausführlich in der Fallstudie). Zum zweiten sollte der IMF als genuiner internationaler *Lender of Last Resort* in Krisenzeiten auftreten „to create unlimited liquidity [...] and absorb excess liquidity" (ebd.: 30). Dafür sollte das Geldschöpfungspotenzial der Sonderziehungsrechte genutzt werden. Zum dritten regte man die Schaffung eines internationalen *Clearing*-Mechanismus nach dem Vorbild der *International Clearing Union* (ICU) von Keynes an. Eine solche Einrichtung würde den Druck auf Entwicklungs- und Schwellenländer mildern, exportorientierte Politiken zur Akquise „harter" Währung durchzuführen, da eine *Clearing*-Stelle als Ausgleichmechanismus zwischen Kapitalbedarf und Sparquote fungieren würde.[41] Schließlich wurde gefordert, vornehmlich

41 Der ICU-Vorstoß wird aus der dezidierten Entwicklungsperspektive verständlich: Nach Griesgraber ist die einseitige Exportorientierung des *Washington Consensus* stets ein Vehikel hegemonialer (nationaler) Interessen gewesen, denn sie geht einher mit „[...] policies that deplete scarce nonrenewable natural resources, depress domestic wages to subhuman

langfristige Investitionen in Entwicklungs- und Schwellenländern zu ermutigen und gleichzeitig kurzfristige zu verhindern („Hot Money“).

Weitere Reformforderungen der Globalisierungskritiker gingen von der Analyse aus, dass das Finanzsystem prozyklische Kapitalströme fördere (sowohl Zu- als auch Abflüsse), und deshalb antizyklisches „Sand im Getriebe“ der internationalen Finanzmärkte vonnöten sei (vgl. Singh 2000: 23ff.; Tickell 1999; Dobson/Hufbauer 2001: 77ff.). Hierzu wurden insbesondere die Tobin-Steuer und Kapitalverkehrskontrollen verstärkt ins Gespräch gebracht. Die als administrative oder marktförmige Beschränkungen des internationalen Kapitalverkehrs verstandenen Kapitalverkehrskontrollen lehnten die anderen vier Akteursgruppen und besonders die Marktakteure vehement ab (vgl. Singh 2000: 120ff.). Ähnlich verhielt es sich mit der Reaktion auf die Tobin-Steuer, eine Steuer auf grenzüberschreitende Devisenmarkttransaktionen, die auf den Wirtschaftsnobelpreisträger James Tobin zurückging. Zur Stabilisierung des US-Dollars hatte dieser vorgeschlagen, alle Devisenmarkttransaktionen mit einem Steuersatz von 0,5 bis 1 Prozent zu belegen, um primär kurzfristig orientierte Währungsspekulation zu entmutigen – diese Idee wurde vor allem vom globalisierungskritischen Bündnis *Attac* in den öffentlichen Diskurs gebracht (vgl. Weed 2001: 4f.).[42]

5.2 Diskursmacht: Mobilisierung durch Moralisierung

Der Einfluss der Globalisierungskritiker beschränkte sich überwiegend auf die informelle Ebene, indem sie spezifische Reformaspekte im Zuge konzertierter Protestaktionen öffentlichkeitswirksam zu thematisieren vermochten. Der zentrale Reformtopos der Gruppe war dabei die Schuldenproblematik, die das Verhältnis der Industrieländer zu den Entwicklungs- und Schwellenländern im Kern berührte. Durch Proteste und Demonstrationen im Vorfeld der Jahres- und Frühjahrstreffen der Bretton Woods-Institutionen erreichten Globalisierungskritiker über die Moralisierung der Schuldenthematik eine Öffnung und Transparenz des stark expertenzentrierten Diskurses.[43] Im Zentrum ihrer Überlegungen

levels, reduce public services and suppress domestic demand in order to ensure competitiveness in global markets“ (Griesgraber 2000: 31).

42 *Attac* ist die Abkürzung für „Association pour une Taxation des Transactions financières pour l’Aide aux Citoyens et Citoyennes“. Übersetzt: „Vereinigung für eine Besteuerung von Finanztransaktionen zum Wohle der BürgerInnen.“

43 Vor allem in Folge der Asienkrise kam es zu großen Protestaktionen, die in erster Linie gegen den IMF gerichtet waren. Im September 1999 fanden Demonstrationen in Washington statt. Ein Schlüsselereignis war auch die Verhinderung der WTO-Konferenz Ende November 1999 in Seattle. Im

stand das Argument, dass die Überschuldungssituation zu einer Ausweglosigkeit führe, da die ärmsten Länder gezwungen würden, mehr Geld für den Schuldendienst aufbringen als für Ausgaben im Sozialwesen (Gesundheit, Bildung etc.) Der Ansatz zur Entschuldung der ärmsten Länder fand eine breite globale Unterstützung – in prominenter Vertretung reichte sie vom Sänger der irischen Rockband U2, Bono, über UN-Generalsekretär Kofi Annan bis hin zum Papst Johannes Paul II. Die erfolgreiche Mobilisierung des globalen Protests am Status quo ging zurück auf die kooperative Initiative und die Koordination zahlreicher NGOs unter dem Netzwerk von *Jubilee 2000*, die eine religiös motivierte Gruppierung darstellte und eigens für den Schuldenerlass der ärmsten Länder in den frühen 1990er Jahren in Großbritannien gegründet wurde. Im Juli 2003 wurde die Initiative von Gruppen aus 65 Ländern unterstützt (vgl. Jubilee 2000-Website).

Deutlich wurde ihre Diskursmacht im Lösungsansatz der Schuldenfrage im Jahr 1996, als sich eine Reihe großer Gläubigerregierungen für einen Schuldenerlass aussprachen und die HIPC-Initiative des IMF anstießen. In der Folgezeit etablierte sie sich als dauerhaftes globales Entschuldungsbündnis unter dem Namen *Jubilee South*, was primär eine Reaktion auf die restriktive Umsetzung der HIPC-Initiative durch den IMF war (vgl. Jubilee South-Website). Zum Jubilee-Netzwerk zählte auch die deutsche NGO „Erlassjahr", die sich besonders in die Insolvenzthematik einbrachte (vgl. Erlassjahr-Website).[44] Die Verstetigungstendenz der Zusammenarbeit zeigte sich auch bei *50 Years is Enough*, die anlässlich der 50-jährigen Jubiläumsfeier der Bretton Woods-Institutionen (BWI) gegründet wurde.[45] Das Netzwerk bestand aus ca. 185 internationalen NGOs aus 65 Ländern und (vgl. 50years-Website).

April 2000 protestierten Tausende in Prag im Vorfeld der BWI-Frühjahrstagung, erneut im April 2001 in Washington, im November 2001 in Ottawa und im September 2002 in Washington.

44 „Erlassjahr" war ein Bündnis deutscher, überwiegend kirchlicher NGOs mit rund 1.000 Mitgliedern. Die NGO arbeitete vor allem mit der *Jubilee*-Nachfolgekampagne *Jubilee Debt Network* zusammen, hatte aber auch enge Kontakte zu *Jubilee Research*, welches Teil der in London ansässigen *New Economics Foundation* war (vgl. Interview NGO [2]).

45 Im Oktober 1994 organisierte das Bündnis in Madrid die erste große Protestveranstaltung der 1990er Jahre. 150 spanische und internationale NGOs koordinierten eine Gegenjubiläumsfeier unter dem Titel „Die anderen Stimmen des Planenten". In ihrer „Madrider Deklaration" wurden vor allem Themen wie „Verdrittweltlichung" und Umweltzerstörung im Zusammenhang mit IMF-Konditionalitäten angeprangert, sowie die einseitigen *Governance*-Strukturen der internationalen Organisationen kritisiert: „Die interne Struktur von Weltbank und IWF [...] ist ein Paradigma für kapitalistische Ideologie, das wirtschaftlichen Gesichtspunkten mehr Bedeu-

Komplementär zum öffentlichen Protest wurde durch das Londoner *Bretton Woods Project* (BWP) und die *New Economics Foundation* eine programmatisch-heterodoxe Expertise aufgebaut. Das BWP arbeitete als „networker, information-provider, media informant and watchdog to scrutinise and influence the World Bank and International Monetary Fund“ (Bretton-Woods-Project-Website). Das BWP wurde von einer Gruppe britischer NGOs gegründet und arbeitete in einem weltweiten Netzwerk aus NGOs, Politikern, Journalisten, Wissenschaftlern und Parlamentariern an der Reform des IMF und der Weltbank. Ihr Ziel war ebenfalls die Schaffung egalitärer Bedingungen für Entwicklung und somit die Abkehr von den „simplistischen Ansätzen“ der BWI (ebd.).

Enge Grenzen der Macht der Gruppe der Globalisierungskritiker zeigten sich hingegen im geringen Einfluss auf den Expertendiskurs, was zum einen darauf zurückzuführen war, dass sich namhafte Intellektuelle von den Vorschlägen und Zielen der Globalisierungskritiker distanzierten (so z.B. James Tobin[46]), zum anderen dass ihre eigenen Intellektuellen nur über einen geringen Bekanntheitsgrad und wenig öffentliches Renommee verfügten (wie z.B. Kunibert Raffer). Ansatzweise konnten sie diesem strukturellen Defizit zwar durch ihren Zugang zu nationalen Parlamenten und Entwicklungsministerien entgegenwirken.[47] Allerdings hatten sowohl Parlamente als auch Entwicklungsministerien in IMF-Fragen selbst keinen nennenswerten institutionellen Einfluss, weil die Exekutivdirektoren des IMF ihre Direktiven direkt aus den Finanzministerien und den Zentralbanken erhielten (siehe Kapitel II). Der Einfluss der Globalisierungskritiker konzentrierte sich auf die Weltbank, die maßgeblich an der Entschuldungsinitiative beteiligt war.

---

tung zuspricht als menschlichen, sozialen und ökologischen Werten.“ (zit. n. Tetzlaff 1994: 196) Ihre Forderungen reichten bis zur Abschaffung der BWIs.

46 „Die [Globalisierungskritiker] missbrauchen meinen Namen“, so Tobin im Interview mit der Zeitschrift „Der Spiegel“ (36/2001). „Denen geht es, glaube ich, hauptsächlich um die Einnahmen aus der Steuer, mit denen sie ihre Projekte zur Weltverbesserung finanzieren wollen. Für mich aber ist das Geldeintreiben gerade nicht der Schwerpunkt. Ich wollte den Devisenhandel bremsen, Steuereinnahmen sind für mich nur ein Nebenprodukt. [...] Im großen Ganzen sind deren Positionen gut gemeint und schlecht durchdacht. Ich will meinen Namen nicht damit assoziiert wissen.“

47 So setzten sich bspw. Heidemarie Wieczoreck-Zeul, deutsche Ministerin für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung, Eveline Herfkens, niederländische Ministerin für Entwicklungszusammenarbeit, Claire Short, britische Staatssekretärin für Internationale Entwicklung und Anne Kristin Sydnes, norwegische Ministerin für internationale Entwicklung, für manche Ziele der Globalisierungskritiker, wie die Entschuldung oder auch das Insolvenzrecht, ein (Mildner 2001).

6. Resümee

Nach der diskurstheoretisch angeleiteten Analyse der Akteure der IMF-Reform kann von einem hegemonialem Netzwerk um die Finanzgemeinde herum ausgegangen werden, dessen Homogenität in der Clinton-Administration am größten war. Das politische Zentrum des *Washington Consensus* war das US-Finanzministerium, dessen Ausrichtung nur kurzzeitig mit dem Amtsantritt George W. Bushs und dessen neuen Finanzminister Paul O'Neill vom Neoliberalismus abwich. O'Neills Befürwortung des institutionalistischen Reformvorschlags eines internationalen Insolvenzrechts setzte das hegemoniale Netzwerk temporär unter Druck – letztlich wurde diese Diskrepanz aber mit der Entlassung O'Neills aus der Welt geräumt. Die Machtposition der Finanzgemeinde war insofern an die unterschiedlichen politischen Konstellationen in Washington gebunden.

Trotz der divergierenden Ansätze der Laissez-Fairers und der Marktakteure hinsichtlich der *Moral Hazard*-Problematik propagierten beide Gruppen eine *Lender of Last Resort*-Rolle des IMF, wenngleich die Laissez-Fairers eine enge Begrenzung dieser Funktion vorsahen und gleichzeitig mit den Präqualifizierungen einen restriktiven Aktivierungsmodus für IMF-Kredite vorsahen. Eine besonders umstrittene Vorbedingung für den Kreditzugriff auf den IMF war die Aufhebung aller nationalen Beschränkungen für ausländische Finanzinstitutionen, was einer zentralen Forderung der Finanzgemeinde entsprach. Die Gruppe der Laissez-Fairers kam indirekt aber auch den Entwicklungs- und Schwellenländern entgegen, indem sie die Strukturanpassungskompetenzen des IMF zurückschneiden und Finanzierungs- und Beratungsleistungen voneinander trennen wollten (und gleichzeitig den Schuldenerlass für die ärmsten Länder forderten). In beiden Aspekten zeigte sich eine gewisse Widersprüchlichkeit des *Lender of Last Resort*-Ansatzes der Laissez-Fairers, worin zum einen parteitaktische Strategien zum Ausdruck kamen, zum anderen aber eben auch die Diskursmacht der Gruppe der Marktakteure. Diese wurde durch den direkten Zugang der Marktakteure zu Ministerien und Fachmedien multipliziert und traf durch ihre technisch-pragmatischen Lösungsansätze auf die entsprechenden Rezeptoren im Lager der Laissez-Fairers – aber auch der Institutionalisten.

Letztere waren weitaus geringer in das hegemoniale Netzwerk eingebunden, wobei sich der IMF unter der Leitung von Horst Köhler als zentraler institutionalistischer Akteur zu etablieren versuchte, weil er zuvor zu stark in die Netzwerke der Finanzgemeinde eingebunden war. Ziel des IMF war der Rückgewinn der durch das technokratische Er-

scheinungsbild begründeten Legitimität als universalistische internationale Organisation. Primäres Ziel der institutionalistischen Industrieländer und *Epistemic Community* war die Unterbrechung des Teufelskreises aus *Bail-outs* und *Moral Hazard* durch den Einbezug des Privatsektors (*Private Sector Involvement*, PSI) in die Krisenlösung. Wie bei den Laissez-Fairers, spielte auf Länderebene das Kostenargument dabei eine zentrale Rolle. Insofern wurde auch im Meltzer-Report die Einbeziehung des Privatsektors angesprochen, allerdings formulierte die Kommission keine entsprechende Empfehlung, während die *Task Force* des CFR mit den Kollektivklauseln für Anleiherestrukturierungen einen zentralen Vorstoß in diese Richtung aufnahm. In der Lancierung des *Sovereign Debt Restructuring Mechanism* (SDRM) offenbarten sich dann einerseits transatlantische Paradigmendifferenzen, und andererseits die Brüche im *Washington Consensus* (sowohl innerhalb der USA, als auch transnational). Das zeigte sich im übrigen auch im Umdenken des IMF hinsichtlich der Kapitalverkehrsliberalisierung, die als eine Folge des Reformdiskurses schrittweise und im Kontext von nationalem *Institution Building* vonstatten gehen soll. Das eigene Rollenverständnis des IMF lag dennoch übereinstimmend in der *Lender of Last Resort*-Funktion, wenngleich durch die Verregelung seines Eingreifens der externe und unilaterale Ermessenspielraum drastisch eingeschränkt werden sollte. Zudem strebte die Organisation die Kontinuität ihres Strukturanpassungsengagements an – darin stimmte sie mit der Gruppe der Marktakteure überein.

Schaubild 10: *Paradigmen, Reformziele und Machtressourcen der Akteursgruppen des IMF-Reformdiskurses*

AKTEURSGRUPPE	**PARADIGMA**	**PROBLEM-ANALYSE**	**LÖSUNGSANSATZ**
(1) LAISSEZ-FAIRERS: Konservative Politiker (US-Kongress), Meltzer-Gruppe, Cato Institute, US-Treasury$_{(Taylor)}$, USA$_{(Bush)}$ etc.	Neoklassik: Gleichgewichtstheorem; Allokationseffizienz; Neutralität des Geldes; Zinsmechanismus	Nationale Finanzmärkte; *Crony Capitalism*; Schuldner- und Gläubiger-*Moral Hazard*; IMF-*Bail-outs*	Liberalisierung des Kapitalverkehrs; Privatisierung & Deregulierung; Einschränkung der IMF-Macht; PSI: CACs
(2) INTERNATIONALE FINANZGEMEINDE: Wall Street, IIF, EMTA, USA$_{(Clinton)}$, IMF$_{(Camdessus)}$ etc.	Neoliberalismus: *Trickle-down-*Effekte; *Washington Consensus*	Intransparenz; Schuldner-*Moral Hazard*; *Crony Capitalism*	Status quo (plus weitere Liberalisierung, Deregulierung & Privatisierung); PSI: ad hoc-Ansätze
(3) INSTITUTIONALISTEN: OECD (v.a. BRD), CFR, G-20, IIE, IMF$_{(Köhler)}$, FSF, USA$_{(O'Neill)}$, Meltzer-Dissidenten etc.	(Neo-) Institutionalismus: unvollkommene Informationen; Institutionen (Regeln, Konventionen, Organisationen)	Intransparenz; Wechselkursregime; Regulierungsdefizite; Liberalisierungsgeschwindigkeit; *Crony Capitalism*; *Moral Hazard;* IMF-*Bail-outs*	Transparenz; Aufsicht und S&Ks (Artikel IV); *Sequencing*; Wechselkurse: *Corner Solutions*; *Institution Building*; PSI: SDRM$_{1-3}$
(4) INTERNATIONALE FINANZMARKT-STABILISIERER: Schwellenländerregierungen [G-24], UNCTAD, Stiglitz etc.	(Post-/Finanz-) Keynesianismus: Dominanz des Vermögensmarkts; Währungskonkurrenz	Krisentendenzen des internationalen Finanzsystems; Gläubiger-*Moral Hazard*; nationale Aufsicht; *Term- & Currency Mismatches;* IMF-*Bail-outs*	G3-*Managed Float*; *World Financial Authority*; Bretton Woods II; Regionalismus; Kapitalverkehrskontrollen$_{kurzfristig}$; PSI: SDRM$_{1-2}$
(5) GLOBALISIERUNGSKRITIKER: Zivilgesellschaft (NGOs v.a. aus OECD-Ländern)	Politökonomie: endogener Geldbegriff; Entkopplungstheorem; *Régulation*	Internationale Finanzmärkte; systemische Prozyklizität; asymmetrische Machtverhältnisse; Entwicklungsdilemma	Kapitalverkehrskontrollen; Tobin-Steuer; G-3-Zielzonen; Demokratisierung; PSI: FTAP/SDRM$_1$ + HIPC

PRÄFERENZEN	ROLLE DES IMF	MACHTRESSOURCEN
Kein Raum für eigenmächtige Entscheidungen; Liquidität und Stabilität sind gleichermaßen wichtig	↓IMF-Aufgabenbereich; z.T. Abschaffung der IFIs; Präqualifikation	US-Sperrminorität, „Two-Level-Strategien"; Netzwerke, ECs, *Mind Set*; Medien
Diskretionärer *Bail-out*-Mechanismus; Liquidität ist wichtiger als Stabilität; Währungs*pegs*	IMF: LLR; Strukturanpassung; Informationen; Katalysatorfunktion	Netzwerke; Ressourcen
Verrechtlichung bzw. Institutionalisierungsansatz zur Minimierung von Unsicherheiten und Transaktionskosten; Stabilität und Liquidität sind gleichwertig, aber auf einem höheren Niveau im Vergleich zu (1)	IMF: $LLR_{limitiert}$; *Streamlining* der Programme und Konditionalitäten; *Ownership*; Krisenprävention; PRGF (Weltbank)	Gläubigerstatus; Institutionen und Foren (Informalisierung)
Institutionalisierung; multilaterale Krisenprävention und –management; Stabilität ist wichtiger als Liquidität; Zusätzliche öffentliche Liquiditätsversorgung	IMF: $LLR_{(Bagehot)}$; keine strukturellen Konditionalitäten; Schiedsgericht für Insolvenzordnung; „Keynes-Plan" (SZR)	Expertendiskurs; Fachmedien; „*Floating Intellectuals*" bzw. akademische Prominenz
Re-embedding; kein Raum für eigenmächtiges Vorgehen der IFIs; Stabilität weitaus wichtiger als Liquidität; öffentlicher Liquiditätsmechanismus	IMF: ↑Rechenschaft; *Governance*reform (Quoten); LLR-Funktion; Schuldenerlass	Moralisierung; (globale) Öffentlichkeit; Parlamente

Die internationalen Finanzmarktstabilisierer tendierten in die Richtung der Institutionalisten, hatten aber auch Übereinstimmungen mit den Laissez-Fairers, v.a. beim Aspekt des Rückzugs des IMF aus der Strukturanpassung und der Automatisierung von Krisenkrediten. Ihre *Lender of Last Resort*-Vorstellung ging jedoch signifikant über die bisherigen hinaus, da sie den IMF als einen genuinen internationalen *Lender of Last Resort* propagierten, durch den die Stabilität der Finanzmärkte über die Bereitstellung globaler Liquidität erhöht werden sollte. Es ging ihnen aus effizienztheoretischer Perspektive um die Institutionalisierung eines Schockabsorbierers (vergleichbar mit dem Vorschlag von Keynes auf der Konferenz von Bretton Woods). Dieser Vorschlag ging den Laissez-Fairers erheblich zu weit, weil sie auf der Grundlage ihrer spezifischen Krisenanalyse ein stärkeres Schuldner-*Moral-Hazard* befürchteten und einen Kostenanstieg auf Gläubigerseite antizipierten. Dennoch etablierte sich diese Diskursposition, deren Paradigma durch den *Washington Consensus* lange Zeit marginalisiert war, als Teil des Diskurskerns, da es die Gruppe vermochte, die Orthodoxie durch eigene Intellektuelle und die scheinbare „Transformation" der zentralen organischen Intellektuellen der Orthodoxie zu verunsichern. Der Verunsicherungsprozess erklärte sich auch durch die Protestaktionen der Globalisierungskritiker, die durch die Moralisierung der Schuldenfrage die Öffentlichkeit mobilisieren konnten und den *Washington Consensus* zusätzlich „von unten" perforierten. Ihre Reformvorschläge waren am weitesten entfernt von der Orthodoxie und dennoch verzeichneten sie mit der HIPC-Initiative einen großen Erfolg. Andere Vorschläge, wie z.B. die Tobin-Steuer, wurden zwar vereinzelt auf der G-7-Ebene diskutiert, allerdings war hier die Grenze des Diskurses erreicht. In Schaubild 10 sind die Ergebnisse der Analyse und die Spezifika der Akteursgruppen zusammengefasst.

Die tatsächliche „Reform" des IMF beschränkte sich letztlich auf wenige institutionelle Lernschritte – auf die Erhöhung der Transparenz und auf die Überprüfung der Konditionalitäten und Fazilitäten. Wie in der anschließenden Analyse und der Fallstudie gezeigt wird, waren radikalere Ansätze wie die Verankerung der Kapitalverkehrsliberalisierung in den IMF-Statuten und der Insolvenzrechtsvorstoß durch den *Sovereign Debt Restructuring Mechanism* weder von orthodoxer noch von heterodoxer Seite aus durchzusetzen.

IV. Reform des IMF oder Anpassung durch institutionelles Lernen?

In der vorangegangenen Akteursanalyse wurde die Bandbreite der Reformvorschläge und deren paradigmenübergreifende Schnittmenge herausgearbeitet. In der nun folgenden Reformanalyse wird zuerst der Frage nachgegangen, welche Reformansätze tatsächlich umgesetzt wurden. Mit der Kapitalverkehrsliberalisierung und dem Insolvenzrechtsvorschlag SDRM werden zusätzlich zwei zentrale Reformansätze analysiert, die nicht realisiert worden sind. Die Gesamtbetrachtung des Reformprozesses ermöglicht die Analyse der Machtverhältnisse innerhalb des korrespondierenden Diskurses – wenngleich ein Messen der Macht im Sinne einer quantitativen Bestimmung nicht möglich ist. Die Realisierung von Reformen bzw. die Verhinderung eines Reformansatzes ist das historisch kontingente Resultat eines verdichteten Kräfteverhältnisses auf der nationalen und internationalen Ebene. Dabei müssen diese Resultate nicht notwendigerweise einer Maximalforderung entsprechen, sondern können Hybridformen annehmen, weshalb die diskursive Nachzeichnung einer *Policy* notwendig ist – dies wird in der Fallstudie zum internationalen Insolvenzrecht geleistet (Kapitel V). Die folgende Analyse zeigt auf, inwieweit es sich bei Modifikationen um tatsächliche Reformschritte handelte, oder ob vielmehr von institutionellen Lernschritten gesprochen werden muss.

Der IMF nahm im Reformprozess eine aktive Rolle ein, wozu er aus einem organisatorischen Eigeninteresse heraus durch das Aufkommen des Reformdiskurses gezwungen wurde (vgl. Köhler 2002a). Der Reformfokus der Organisation konzentrierte sich von Beginn an auf die Prävention von Krisen, wodurch sie frühzeitig eine zentrale Position im Diskurs besetzte und der breiten Kritik an ihrem Krisenengagement in Asien zeitweise ausweichen konnte. Die präventive Ausrichtung wurde

von allen Seiten begrüßt – schließlich war es im Interesse aller, Krisen grundsätzlich zu vermeiden; umstritten waren hingegen die Ebenen und Mittel dies zu tun.

Ein zentraler Ansatz des IMF war es, die Transparenz von Vorgehensweisen und Entscheidungen sowie die Informationspflicht in den Entwicklungs- und Schwellenländern zu verbessern, da die Organisation einen Mangel an Informationen für die Asienkrise mitverantwortlich gemacht hatte. Transparenz war im Verhältnis zu anderen Reformforderungen jedoch im Kreise aller am Reformprozess beteiligten Akteure ein hochgradig konsensuales Moment und hatte letztendlich einen relativ geringen Stellenwert. Insofern wurde sie auch weitgehend umgesetzt, während andere Aspekte stärker umstritten waren, weil sie unmittelbare (hegemoniale) Interessen berührten. Es entwickelte sich eine Art Hierarchie der Reformvorstellungen, die mit dem Grad ihrer Verwirklichung korrespondiert und die das unterschiedliche Konfliktpotenzial der jeweiligen Reformansätze deutlich werden lässt (vgl. Griffith-Jones/Ocampo 2002). Reformen fanden vor allem bei der Entwicklung von Standards und Kodizes (*Good Governance*) für Krisenprävention in Schuldnerländern statt, ebenso wie in der Schaffung und Gestaltung neuer IMF-Fazilitäten, der *Highly Indebted Poor Countries* (HIPC)-Initiative und, wie bereits erwähnt, im Bereich der Transparenz. Teilweise hat ein Fortschritt in den Bereichen der makroökonomischen Überwachung, sowie bei der Verbesserung globaler regulatorischer Standards und der Überarbeitung der Konditionalitäten stattgefunden. Kein wesentlicher Fortschritt war in den Bereichen zu verzeichnen, die auf eine genuine *Lender of Last Resort*-Funktion des IMF hinausgelaufen wären, wie bspw. bei dem geldschöpfenden Gebrauch von Sonderziehungsrechten als einem Instrument der IMF-Finanzierung, beim Entwurf internationaler Insolvenz- und Schuldenumstrukturierungsmechanismen, der Reform der IMF-*Governance*-Struktur oder weitreichender Wechselkurs- oder Kapitalverkehrsregulierung (vgl. ebd.: 4f.).

Die verschiedenen Ebenen der Reformhierarchie werden im Folgenden näher analysiert. Es wird versucht, möglichst chronologisch vorzugehen, allerdings ist das auch in diesem Bereich nicht immer möglich, da sich die einzelnen Schritte zeitlich überschnitten und parallel verliefen. Es geht in der Reformanalyse vornehmlich um den einzelnen Veränderungsschritt selbst, weshalb „Zeitsprünge“ unvermeidlich sind. Ausgangspunkt sind die Bereiche, in denen Reformschritte am ausgeprägtesten waren, gefolgt von partiellen Reformen und schließlich verhinderten Reformen. Bei letzteren liegt der Fokus auf dem Scheitern einer Verankerung der Kapitalverkehrsliberalisierung in den IMF-Statu-

ten. Das Scheitern eines internationalen Insolvenzrechts ist Gegenstand der Fallstudie.

1. Transparenz

Der Transparenz-Topos ist im Kontext der Annahme vollkommener Märkte und Informationen zu verstehen (vgl. Frenkel/Menkhoff 2000: 22ff.). Informationslücken, so die zentrale neoklassische Annahme, führen zu verzerrten Entscheidungen und somit zu Ineffizienzen. Nach der orthodoxen Argumentation war die Intransparenz, die sich im Mangel an verlässlichen und zeitnahen Informationen äußerte, eine zentrale Ursache der Asienkrise (vgl. IMF/Anjaria 2002).[1] Wie in der Akteursanalyse deutlich wurde, war der Transparenzansatz über die Gruppen hinweg weit verbreitet, wenngleich mit unterschiedlicher Akzentuierung. Die Verbesserung der Informations- und Datenflüsse aus den Entwicklungs- und Schwellenländern bildete den Kern des Überwachungsansatzes des IMF (*Surveillance*) und fungierte gleichzeitig als Instrument zur Strukturanpassung in den Ländern, wodurch der Ansatz stark in die Kritik geriet. Eine Folge dieser Kritik war die Erhöhung der Transparenz des Fonds selbst, der im Zuge der Reform seine eigene Informationspolitik veränderte und den Zugang für die Öffentlichkeit erheblich ausweitete.

1.1 *Good Governance* und Überwachungsstrategie

Das IMF-Ziel der Erhöhung der Transparenz bestand in der Bereitstellung von aktuellen und zuverlässigen Daten sowie Informationen über Wirtschafts- und Finanzpolitiken, Vorgehensweisen und Entscheidungsfindungen für Finanzmärkte und die Öffentlichkeit (vgl. IMF 2000). Eine entsprechende institutionelle Neuerung war der Spezielle Datenveröffentlichungsstandard (*Special Data Dissemination Standard*, SDDS), der die Mitgliedsländer dazu anhielt, ausführliche und zuverlässige nationale Wirtschafts- und Finanzdaten bereitzustellen. Außerdem wurde in diesem Kontext das Allgemeine Datenveröffentlichungssystem (*General Data Dissemination System*, GDDS) eingeführt. Ferner wurde es ermöglicht, über die IMF-Website Währungsreserven und Fremdwährungsliquidität einzusehen. Zudem wurden Standards zur Beurteilung

1 „Die Verbesserung der Qualität und die rechtzeitige Bereitstellung von Daten, zum Beispiel im Bereich der Devisenreserven und der Struktur der Auslandsverschuldung [...] können entscheidend dazu beitragen, die Krisenanfälligkeit einzelner Mitgliedsländer zu vermindern." (Köhler 2002: 21)

von Datenqualität (einschließlich Daten über die Gläubigerseite) entwickelt. Die Transparenzstandards und -systeme dienten vornehmlich dem Präventivfokus des Fonds, denn auf dieser Basis sollten Frühwarnsysteme (*Noise to Signal*) entwickelt werden, anhand derer man eine bedrohliche von einer soliden Situation frühzeitig unterscheiden können wollte (vgl. ebd.).

Die Erhöhung der Transparenz stand im Zusammenhang mit dem Ausbau der Überwachungstätigkeit des IMF. Dazu zählten auch die Entwicklung und Etablierung von Standards und Kodizes (S&Ks), sowie die Erweiterung dieser Tätigkeit auf den Finanzsektor. Dabei arbeitete der Fonds eng mit nationalen Behörden und anderen internationalen Organisationen zusammen. Aufgabe des IMF wurde die Anfertigung der Berichte über die Einhaltung von Standards und Kodizes (*Reports on Oberservance of Standards and Codes*, ROSCs) in Form von Kurzberichten, welche die Fortschritte der Mitgliedsländer bei der Implementierung einzelner international entwickelter S&Ks bewerteten und Empfehlungen aussprachen, wie die Umsetzung noch weiter verbessert werden könnte (vgl. Köhler 2002a: 25).

Der größte Fortschritt bei S&Ks wurde bei der Datenveröffentlichung, fiskalischen und monetären Indikatoren sowie bei der Bankenüberwachung erzielt (vgl. Griffith-Jones/Ocampo 2002: 9). Zum Teil wurden diese Berichte gesondert erstellt, der größte Teil der Daten stammte jedoch aus der Artikel-IV-Arbeit und dem Programm zur Begutachtung des Finanzsektors (*Financial Sector Assessement Programme*, FSAP). Die ROSCs wurden in Kooperation mit der Weltbank angefertigt.[2]

Zusätzlich zu den S&Ks (SDDS/GDDS und ROSCs) strebte der IMF fiskalische Transparenz in den Mitgliedsländern durch die Applikation des *Code of Good Practices on Fiscal Transparency* und des *Code of Good Practice on Transparency in Monetary and Financial Policies* an, die am 23. März 2001 vom Exekutivdirektorium (und dem IMFC) vereinbart wurden. Es handelte sich dabei um eine Erweiterung der *Good Governance*-Richtlinien, die in ihrer ursprünglichen Formulierung auf das *Interim Committee* und ihre *Partnership for Sustainable Global*

2 „[...] the IMF has invited the World Bank to embark on a joint pilot exercise preparing [...] ROSCs. In this exercise, the two institutions are undertaking a large number of summary assessments of the observance of selected standards relevant to private and financial sector development and stability. [...] The World Bank has been asked to take the lead in three areas covered by ROSCs: (i) corporate governance, (ii) accounting and auditing, and (iii) insolvency regimes and creditor rights." (World Bank Factsheet ROSCs)

Growth im September 1996 zurückgingen (vom Gouverneursrat verabschiedet im September 1997 auf der Jahrestagung in Hongkong). Der *Good Governance*-Katalog des IMF umfasste Maßnahmen zur Stärkung der nationalen Rechtssysteme, zur Erhöhung der Rechenschaftspflicht und Effizienz des öffentlichen Sektors, zur Bekämpfung von Korruption sowie allgemeine Richtlinien zu einem „förderlichen“ Preissystem, zum Wechselkurs- und Handelsregime und zum Finanzsystem.

Auf die spezifische Verantwortlichkeit des Kapitalverkehrs für Finanzkrisen wurde im Mai 1999 mit einem eigenen Programm, dem *Financial Sector Assessment Program* (FSAP), reagiert. Das FSAP wurde im Kontext der „Wechselwirkungen zwischen Entwicklungen im Finanzsektor sowie Wirtschaftspolitik und realwirtschaftlicher Entwicklung“ verstanden. Diese Wechselwirkungen hätten die „Notwendigkeit wirksamer Finanzsektorüberwachung und widerstandsfähigerer Finanzsysteme unterstrichen“ (Köhler 2002a: 26). Zwischen Wachstum, Entwicklung und einem gut funktionierenden Finanzsektor bestünde ein direkter Zusammenhang:

„A well-functioning financial services sector is essential for sustained economic development and poverty reduction. The existence of a wide and diversified set of sound, well-managed institutions and markets also reduces the likelihood and magnitude of a financial crisis.“ (World Bank Factsheet ROSCs)

Die Begutachtungen im Rahmen des FSAP flossen in die Beurteilungen der Finanzsystemstabilität (*Financial System Stability Assessments*, FSSAs) ein, welche wiederum bei den Artikel-IV-Konsultationen und der wirtschaftspolitischen Beratung der Mitgliedsländer durch den IMF eine Rolle spielten: „FSSAs sind in der Regel auch das wichtigste Instrument zur Förderung und Überprüfung der Einhaltung von Standards und Verfahrenskodizes im Finanzsektor.“ (Köhler 2002a: 26) Der grundlegende Ansatz hierbei war die Diversifizierung und der Ausbau des nationalen Finanzsektors: „One objective of the FSAP is to help countries map a transition to a more diversified and competitive sector without creating vulnerabilities.“ (World Bank Factsheet ROSCs)[3]

Der Fonds arbeitete zudem mit anderen Organisationen (v.a. IOSCO und IAIS) an der Entwicklung und Bewertung von Indikatoren für die Anfälligkeit des Finanzsektors (*Macro Prudential Indicators*, MPI). Dies war ein weiterer Vorstoß in Richtung Transparenz, wie Horst Köh-

3 Aufgrund der hohen Kosten, die das Programm den Bretton Woods-Institutionen verursachte, musste das FASP im Jahr 2003 bereits gekürzt werden (World Bank Factsheet ROSC).

ler betonte: „Solche Indikatoren könnten wichtige Signale für einen Handlungsbedarf durch die nationalen Aufsichtsgremien oder den IWF im Rahmen seiner Überwachungs- und Beratungstätigkeit geben, z.B. dass eine erweiterte Offenlegung von grundlegenden Finanzinformationen für die Märkte geboten ist.“ (Köhler 2002a: 27)

Ein weiterer Bereich, auf den sich die Aufmerksamkeit richtete, waren die *Offshore*-Finanzzentren (*Offshore Financial Centers*, OFCs). Auch dort sollte die Transparenz unter dem FSAP erhöht werden.[4] Das *Financial Stability Forum* (FSF) gründete eine eigene *Task Force* zu OFCs und deren Hauptakteuren, den großen Fondsgesellschaften, wie auch den *Hedge-Fonds*. Die Beschäftigung mit diesen Finanzmarktakteuren ging insbesondere auf den Fall des US-amerikanischen Hedge Fonds *Long Term Capital Management-Fonds* (LTCM) im Jahr 1998 zurück.[5] *Hedge-Fonds* waren in der Regel in solchen OFCs anzutreffen, da sie dort kaum Regulierungen ihrer Aktivitäten unterlagen und somit spekulative Geschäfte anbieten konnten. Da solche Fonds über einen hohen Investitionshebel (*Leverage*) systemgefährdende Krisen hervorrufen konnten, sollte durch die Anwendung von S&Ks auch in diesem Bereich das internationale Finanzsystem stabilisiert werden.

Die Regulierungsvorschläge des FSF bezüglich der *Hedge-Fonds*, die in erster Linie darin bestanden, mehr Offenheit und Transparenz in ihr Investitionsverhalten zu bringen, konnten jedoch nicht in die Tat umgesetzt werden, weil im US-Kongress zwei entsprechende Gesetze scheiterten:

---

4 Als *Offshore Financial Centers* (OFCs) bezeichnet man rechtliche Räume, in denen Finanzmarktakteure nicht den nationalen Bestimmungen zu Liquiditätserfordernissen, Eigenkapitalbestimmungen und Offenlegungspflichten unterworfen sind. Diese Freiräume können sich auf exotischen Inseln oder Kleinstaaten mit eigenständiger Rechtssprechung befinden; sie sind aber auch innerhalb von OECD-Ländern zu finden. In diesen auch als „freie Bankzonen“ bezeichneten rechtlichen Grauzonen können sowohl risikoreiche als auch illegale Finanzgeschäfte getätigt werden, wobei die Grenze zwischen beiden Aspekten oft fließend ist. Der Eurodollarmarkt gilt als Keimzelle der heutigen OFCs (vgl. Altvater/Mahnkopf 1999: 215ff.; Deutscher Bundestag 2002: 102).

5 Mit rund 2,2 Mrd. US-Dollar Eigenkapital tätigte LTCM im Oktober 1998 größtenteils fremdfinanzierte Derivate- und Optionsgeschäfte im Wert von 1,25 Bio. US-Dollar. Als es Ende 1998 zur Währungskrise in Russland kam, in deren Folge große Fonds ihre Portfolios verstärkt in US-Staatspapiere umschichteten, setzte LTCM jedoch auf fallende *US-Treasury*-Anleihen (*T-Bonds*) und musste Verluste von ca. 60 Prozent realisieren. Die Verluste waren so groß und wirkten sich über den Fremdfinanzierungshebel so breit aus, dass die US-Notenbank die Leitzinsen senkte (Huffschmid 1999: 93f.).

„[...] the FSF Working Party did recommend important improvements on far greater transparency of hedge funds and other HLIs [Highly Leveraged Institutions]. However, even these rather modest, but important steps, have not been implemented, because in the US – the major country where HLIs operate – the Congress rejected two bills for improved transparency.“ (Griffith-Jones/Ocampo 2002: 16)

Nichtsdestotrotz existierte das vom IMF im Juli 2000 initiierte OFC-Programm unter dem FSAP weiterhin und nahm seitdem Bewertungen der Zentren vor, identifizierte potenzielle Anfälligkeiten für Krisen durch OFCs und dokumentierte Statistiken von OFC-Aktivitäten auf den Finanzmärkten. Diese verstärkte Überwachung lag in erster Linie im Machtwechsel in den USA und den Terroranschlägen des 11. September 2001 begründet, in deren Folge Fragen der Geldwäsche und der Terrorfinanzierung auf die politische Agenda rückten. Die S&Ks wurden im November 2001 entsprechend um die Anti-Geldwäsche-Tätigkeit (*Anti Money Laundering*, AML) und die Bekämpfung der Finanzierung des Terrorismus (*Combating the Financing of Terrorism*, CFT) ergänzt. Immer mehr OFCs erklärten sich seitdem bereit, das Programm des IMF zu durchlaufen. Der Druck diesbezüglich hatte sich seit *9/11* noch erheblich erhöht, wie auf den Frühjahrs- und Jahrestreffen der BWI seit Anfang 2002 deutlich wurde (vgl. IMF 2002).

Die bisher genannten Maßnahmen zur Erhöhung der Transparenz richteten sich ausschließlich auf die Überwachungstätigkeit des Fonds in den Mitgliedsländern. Überwachung und Evaluierung auf globaler Ebene hingegen fand lediglich im Rahmen des halbjährlich erscheinenden *World Economic Outlook* (WEO) und des – stärker auf den Finanzsektor ausgerichteten – ebenfalls halbjährlich erscheinenden *Global Financial Stability Report* (GFSR) statt. Der GFSR wurde von dem im März 2001 gegründeten *International Capital Markets Department* (ICMD) erstellt. Das ICMD selbst war eine weitere Reformmaßnahme, die auf Überwachung und Prävention abzielte: „I see this Department as a vital part of the ongoing efforts to strengthen the international financial architecture, and in particular to strengthen the Fund's role in crisis prevention“, so die Einschätzung von Horst Köhler (IMF 2001i). Ziel des Fonds war die Stärkung der eigenen Rolle im internationalen Finanzgeschehen durch eine konzentrierte Expertise im Fonds selbst und durch die Übernahme der Überwachungsaufgaben in diesem Bereich. Die Gründung der ICMD ging zurück auf eine Empfehlung der *Financial Sector Review Group*, die im Oktober 2000 gegründet wurde. Dieser IMF-interne Kapazitätenaufbau wurde vom geschäftsführenden Direktor am 26. Sep-

tember 2000 auf der Jahrestagung vorgeschlagen und kurz darauf unter der Leitung des Deutschen Gerd Häusler umgesetzt.

Im Folgenden wird näher auf den (geo-)politischen Hintergrund des Transparenzansatzes des IMF eingegangen. Die Erhöhung der Transparenz in den Mitgliedsländern festigte primär die Rolle des IMF im Bereich der Strukturanpassung. Dadurch wiederum geriet der Fonds erneut in die Kritik, weil ihn gerade sein strukturelles Engagement stets als Instrument des *Washington Consensus* erscheinen ließ; dieser Aspekt wurde im Zuge der Asienkrise durch die Globalisierungskritiker in die breite Öffentlichkeit getragen und war deshalb ein mächtiges Kritikmoment, auf das der Fonds nach der „institutionalistischen Wende" reagierte – letztlich war es das Ziel der Institutionalisten, in IMF-Reformprozessen das technokratische Bild des IMF wiederherzustellen.

1.2 Strukturanpassung durch Standards und Kodizes

Die *Good Governance*-Richtlinien und das *Financial Sector Assessment Program* (FSAP) waren Teil der Clinton-Camdessus-Periode. Die anderen Maßnahmen fielen in den Zeitraum der Bush-Köhler-Periode und waren indirekt eine Reaktion auf die Maßnahmen aus der Zeit vorher. Mit dem Führungswechsel im Jahr 2000 gingen also Veränderungen des Reformdiskurses und somit der Reformagenda einher. Unter Camdessus war der Transparenzansatz explizit auf die Mitgliedsländer (v.a. Entwicklungs- und Schwellenländer) ausgerichtet, da *Good Governance* und die FSAPs als Standard fungierten, der von Ländern erfüllt werden musste, um Zugang zu den internationalen Kapitalmärkten zu gewinnen. Dieser Reformansatz richtete sich an Probleme mit *Cronyism*, wobei letztlich unter dem Deckmantel der Transparenz Strukturpolitik betrieben wurde, wie dies insbesondere der Kodex der Fiskaltransparenz zeigte (vgl. auch Riesenhuber 2001: 50). Der IMF rechtfertigte diese Politik mit der Förderung wirtschaftlicher Entwicklung, wenngleich gerade dies nicht in seinen Zuständigkeitsbereich fiel (ebd.: 51).

Zwar haben alle wichtigen Akteure grundsätzlich die Erhöhung der Transparenz befürwortet (vgl. G-7 2000), allerdings wurde auch die Asymmetrie des Schwerpunktes, der dabei auf die Entwicklungs- und Schwellenländer gelegt worden war, offensichtlich (vgl. Griffith-Jones/ Ocampo 2002: 10). Die Entwicklungs- und Schwellenländer bestanden schließlich auf einem freiwilligen Charakter der S&Ks und kritisierten deren exklusive Entwicklung durch den IMF und die G-10. Außerdem wurde von den Finanzmarktstabilisierern und den Globalisierungskritikern die Fähigkeit eines solchen einseitigen Überwachungsansatzes, künftige Krisen zu verhindern, in Zweifel gezogen. Der Fonds band die

Gruppe der Finanzmarktstabilisierer in der Folge stärker in den Entwicklungsprozess der S&Ks ein. Ein zentrales Merkmal der S&Ks blieb allerdings, dass ihre Umsetzung mit hohen Kosten verbunden war und einen komplexen Prozess erforderte (ebd.: 10f.), weshalb es gerade für die Entwicklungsländer schwierig war, die Standards und Kodizes zu erfüllen (vgl. Köhler 2002a: 25). Dadurch war wiederum eine „technische Hilfe" des IMF erforderlich geworden, die dem Fonds den strukturellen Zugriff auf die institutionelle Infrastruktur eines Landes ermöglichte.[6] Dies bedeutete letztendlich nichts anderes als Strukturanpassungspolitik (SAP) und darin bestand auch der spezifische Gehalt des Transparenzansatzes, durch den im weiteren Verlauf des Diskurses Räume eröffnet wurden, die die technokratische und eigenständige Selbstdarstellung des IMF unterminierten, weshalb von den Institutionalisten entsprechend gegenzusteuern versucht wurde.

Eine Reaktion der Institutionalisten auf die Kritik an der Asymmetrie des nach außen gerichteten Transparenzansatzes äußerte sich im oben beschriebenen Vorstoß, die *Offshore*-Finanzzentren der *Hedge-Fonds* zu regulieren. Das entsprach ebenfalls dem Ansatz der Finanzmarktstabilisierer und der Globalisierungskritiker (vgl. Deutscher Bundestag 2002: 102; Altvater/Mahnkopf 1999: 191). Da dies in der Clinton-Camdessus-Periode nicht möglich war, wurden die entsprechenden Standards vom *Financial Stability Forum* erarbeitet, wenngleich es zunächst nicht zur Umsetzung der Standards kam. Erst mit dem Machtwechsel in den USA und vor dem Hintergrund von *9/11* wurde die Anwendung von Transparenzstandards auf OFCs schließlich möglich. Die in dieser Frage zum Ausdruck gekommene paradigmatische Differenz zwischen den Laissez-Fairers/Institutionalisten und der Gruppe der Marktakteure wurde somit letztlich zugunsten der ersteren entschieden.

Eine andere Strategie des IMF gegen die Kritik, nach politisierten Richtlinien zu handeln, bestand in der Öffnung des Fonds zur Öffentlichkeit. Die Institutionalisten strebten die Erhöhung der IMF-Technokratie und die Reduzierung externer Einflussnahme auf den Fonds an. Sie waren selbst Kritiker der engen Vermengung der Netzwerke des *Washington Consensus*, denn schließlich sollte der IMF als die zentrale In-

6 Zur Legitimierung dieses und anderer Eingriffe des Fonds in den Mitgliedsländern wurde das Konzept der *Ownership* eingeführt, das besagte, dass Länder an der Ausformulierung von Programmen und der Umsetzung von S&Ks aktiv mitarbeiten sollten, um zum einen eine größere Legitimationsbasis für die Maßnahmen zu schaffen und zum anderen damit die Erfolgschance auf Umsetzung zu erhöhen; zu diesem Zweck sollten Regierung und Vertreter der Zivilgesellschaft in den Prozess miteingebunden werden (dazu mehr bei den Konditionalitäten).

stitution des globalen Finanzsystems aufgrund seines universellen Mandats und der universellen Mitgliedschaft erhalten bleiben (vgl. IMF 2001).

Insofern veränderte der IMF unter Köhler seine Informationspolitik weitreichend, wenngleich nicht grundlegend: Der Fonds begann über die Website und einen Email-Verteiler mit der Veröffentlichung einer Vielzahl an Dokumenten, u.a. der PINs (*Public Information Notices*), welche die Beurteilung der Wirtschaftslage und Politiken der Länder durch das Exekutivdirektorium beschrieben (im Rahmen der Artikel-IV-Konsultationen), sowie wirtschaftspolitischer Studien, Transkripte von Pressekonferenzen oder Kommuniques: „We used to publish virtually nothing, now we publish virtually everything.“ (IMF 2003a) Außerdem wurden fortan auch interne Grundsatzpapiere veröffentlicht, wenn Vertraulichkeit nicht dringend geboten war (Köhler 2002a), sowie eine verkürzte Verschlussdauer der *Minutes* des Exekutivdirektoriums von zwanzig auf zehn Jahre festgeschrieben. Die Grenze der neuen IMF-Transparenz wurde darin ersichtlich, dass das Siegel der Vertraulichkeit seitdem besonders bei Sitzungen des Exekutivdirektoriums angewendet wurde, wodurch zentrale politische Entscheidungen für Beobachter nicht durchlässig wurden.

Die neue Transparenz des IMF äußerte sich auch in der Öffnung der Organisation für den Austausch mit der „interessierten Öffentlichkeit und Privatwirtschaft“ (Köhler 2002a: 35). So beriet sich der IMF verstärkt mit Experten aus dem Privatsektor und anderen internationalen Organisationen, so auch im Kontext der Arbeit der ICMD:

> „Our interactions with the capital markets have [...] been enhanced through the creation of the Capital Markets Consultative Group, which consists of private sector market participants and members of the Fund management and staff, who meet regularly to discuss matters of mutual interest.“ (Fischer 2001: 4)

Darin kam wiederum auch die institutionalistische Strategie der geregelten Einbindung der Finanzgemeinde in die *Policy*-Prozesse des IMF zu Zwecken der Harmonisierung ihrer Vorstellungen zum Ausdruck (wobei damit durchaus die Angleichung der Vorstellungen der Marktakteure an die der Institutionalisten angestrebt war und nicht umgekehrt).

Zur Einbindung der heterodoxen Kritik wurde im Juli 2001 das *Independent Evaluation Office* (IEO) etabliert, das die Politik des IMF begutachtete und bewertete. Die Idee des IEO orientierte sich an einem ähnlichen Gremium innerhalb des Weltbanksystems. Zum Teil kam von

seiner Seite durchaus grundlegende Kritik an IMF-Maßnahmen. In der Regel mahnten die Empfehlungen mehr *Ownership* der Programme an.[7]

Insgesamt ermöglichte die neue Informationspolitik und Transparenz des IMF durchaus einen offeneren Zugang der Öffentlichkeit zum Fonds. Allerdings blieben relevante Informationen weiterhin unter Verschluss, worin die (strukturellen) Grenzen des institutionalistischen Reformansatzes deutlich wurden. Schließlich war der IMF vor dem Hintergrund seiner Katalysatorrolle (was die Richtung von Kapitalströmen betraf) auf vertrauliche Informationen, über die er aufgrund seiner „statelike relationship" mit den Mitgliedsländern verfügte, angewiesen.[8] Das unabhängige Evaluierungsbüro IEO diente der Neutralisierung der heterodoxen Kritik u.a. an der selektiven Transparenz. Dadurch wurden Akteure, die keinen oder nur einen gering institutionalisierten Zugang zum IMF hatten, in den Prozess eingebunden. Letztlich konnte der Transparenzansatz trotz seiner ausgeprägten Strukturanpassungskomponente fortgeführt werden und wurde zum „Motherhood and Apple-pie"-Topos der Reformdiskurses stilisiert (Kotz 2003). Ermöglicht wurde dies durch das institutionalistische Gegensteuern und die Einbindung der heterodoxen Kritik – diese Strategie kam auch bei den anderen Reforminitiativen zur Anwendung, wie im weiteren Verlauf gezeigt wird.

Im folgenden Abschnitt wird die Reform der Fazilitäten und Konditionalitäten analysiert. Während Transparenz im Bereich der Überwachungstätigkeit des IMF anzusiedeln war, zählten die Fazilitäten und Konditionalitäten zum Bereich der Kreditvergabeaktivität des Fonds (*Lending*).

7 Das IEO suchte sich sowohl Methode als auch Untersuchungsgegenstand selbst aus. Die Themen der IEO waren bislang die Untersuchung der tendenziellen Verlängerung von IMF-Engagements in Ländern (*Mission Creep*), der Effektivität der IMF-Maßnahmen in der Asienkrise wie auch in Brasilien und speziell die Untersuchung der fiskalischen Maßnahmen des IMF in Reaktion auf die breite Kritik, dass diese primär kontraktive Effekte hätten und auf diese Weise die sozialen Kosten der Krisen verschlimmern würden. Im Hinblick auf die fiskalischen Maßnahmen kam das IOE zu dem Ergebnis, dass der IMF zwar nicht „dogmatic and overly rigid" handele, seine Programme aber durchaus vermeidbare kontraktive Effekte hätten und eine antizyklischere Fiskalpolitik z.T. angemessener wäre: „[...] the economy could have responded at the margin to a demand stimulus", so Marcelo Selowsky, stellvertretender Direktor des IEO (IMF Survey vom 8. Sept. 2003, S. 262f.).

8 Der 12. Stock im IMF-Hauptquartier wurde auch als „sanctum sanctorum" bezeichnet (Blustein 2001: 33). Dort befinden sich die Büros der Exekutivdirektoren und des *Managing Director*.

2. Fazilitäten

Der IMF verfügte über eine Reihe von Kreditfazilitäten, die in der Regel mit Konditionalitäten verknüpft waren. Konditionalitäten waren Maßnahmen zum Abbau wirtschaftlicher Ungleichgewichte und sollten dazu beitragen, dass ein Schuldnerland einen Kredit möglichst schnell wieder zurückzahlen kann. Wie bereits in der Rahmenanalyse besprochen, waren sich die verschiedenen IMF-Fazilitäten in der Ausrichtung ähnlich und unterschieden sich vornehmlich durch den Grund der Aktivierung eines Kredits und durch die Laufzeit, den Umfang und den Zins (siehe Fußnote 29, Kapitel II).

Im Reformkontext waren die Neuerungen auf dem Gebiet des IMF-*Lending* von besonderem Interesse. Dazu gehörten die vorbeugende Kreditlinie (*Contingent Credit Line*, CCL), die *Supplemental Reserve Facility* (SRF) und die *Poverty Reduction and Growth Facility* (PRGF). Es wurden auch eine Reihe von Fazilitäten abgeschafft. Dabei handelte es sich um die *Buffer Stock Financing Facility* (BSFF) (im Februar 2000), die *Currency Stabilization Funds* (CSF) und die *Debt- and Debt-Service-Reduction Operations* (im März/April 2000). Im Folgenden wird zunächst auf die SRF und die CCL eingegangen, durch die sich der IMF der Rolle als *Lender of Last Resort* (LLR) verschrieb. Die PRGF wird vor dem Hintergrund der Strukturanpassungspolitik verständlich (in diesem Kontext wird auch auf die sog. Entschuldungs- oder HIPC-Initiative eingegangen).

2.1 Institutionalisierung der *Lender of Last Resort*-Rolle

Die *Supplemental Reserve Facility* und die *Contingent Credit Line* (CCL) waren zwei neue Fazilitäten, die im Kontext der Asienkrise geschaffen wurden und die das Kreditvergabepotenzial des IMF erheblich ausweiteten. Es handelte sich bei ihnen um komplementäre Einrichtungen, wenngleich der Schwerpunkt auf der Ausweitung der Kreditmöglichkeiten des IMF durch die SRF lag, wodurch auf die Schaffung eines internationalen *Lender of Last Resort* abgezielt wurde. Die CCL fungierte in diesem Kontext vor allem als *Side Payment* und offenbarte nicht zuletzt in ihrer Dysfunktionalität die Interessen- und Machtkonstellationen in diesem Teilbereich der IMF-Reform.

Die SRF wurde im Dezember 1997 auf dem Höhepunkt der Asienkrise geschaffen. Ziel der Fazilität war die Bereitstellung eines Kredits an Länder, die aufgrund eines „plötzlichen und schwerwiegenden Vertrauensverlustes, der sich im Druck auf die Kapitalverkehrsbilanz und die Reserven“ äußerte, in außergewöhnliche Zahlungsbilanzschwierig-

keiten gerieten (IMF 2001: 42). Der Zugang zur SRF wurde getrennt von den Kreditaufnahmegrenzen, die bei den anderen Fazilitäten in der Regel zum Tragen kamen, gehandhabt. Die SRF hatte, was ihre Kredithöhe anbelangte, de facto keine Obergrenze (ebd.: 43).[9] Die Konditionalitäten entsprachen denen eines *Stand-by-Arrangement*. Die SRF wurde als eine reine Krisenfazilität konzipiert, deren Merkmale hohe Volumina bei kurzen Laufzeiten waren. Die Laufzeit lag bei 1 bis 1½ Jahren, die maximal auf 2 bis 2½ Jahre verlängert werden konnte. Die kürzere Laufzeit im Vergleich zu den anderen Fazilitäten spiegelte die erwartete höhere Wahrscheinlichkeit einer schnelleren Umkehr der Leistungsbilanz wider (ebd.). Ein zentrales Merkmal war die vergleichsweise hohe Zinsrate der SRF.[10]

Die vorbeugende Kreditlinie (CCL) stellte eine Erweiterung der SRF dar und wurde im April 1999 geschaffen. Sie war eine Fazilität neuen Typs, weil sie ausschließlich präventiven Charakter hatte. Sie sollte das Übergreifen von kapitalverkehrsgetriebenen Krisen verhindern: „The CCL is intended to provide members maintaining strong policies with a precautionary line of defense against balance of payments problems arising from international financial contagion." (Ebd.) Die beiden neuen Merkmale der CCL waren ihr Aktivierungsautomatismus und die ex ante Qualifikation für die Fazilität. Folgende Auswahlkriterien wurden dafür vorgesehen: Das Land, das sich für die CCL qualifizieren wollte, durfte zum Zeitpunkt der Aufnahme auf keine Ressourcen des IMF angewiesen sein. Ferner musste die Einschätzung durch den Fonds positiv ausgefallen sein „taking into account the member's adherence to internationally accepted standards" (ebd.). Zudem musste das Land „konstruktive" Beziehungen mit privaten Gläubigern haben, wodurch im Krisen-

9 Die SRF lief immer unter einem *Stand-by*-Programm, wodurch die Obergrenze eigentlich bei 100 Prozent der Quote pro Jahr lag, und dadurch eine kumulative Obergrenze von 300 Prozent der jeweiligen Quote hatte. Aber wie Stanley Fischer, einer der Hauptarchitekten der SRF, konstatierte: „There is, however, an exceptional circumstances clause – which was invoked in the case of Mexico – that makes it possible to exceed these limits." (Fischer 2001: 7)

10 Sie stieg von 300 Basispunkten im ersten Jahr in halbjährlichen 50er Schritten nach Ablauf des ersten Jahres bis maximal 500 Basispunkte (IMF 2001: 43). „The SRF *and* CCL *surcharges* increase with the time elapsed since the first SRF or CCL purchase, which sharpens the incentive for repurchases ahead of the obligation schedule." (Ebd.: 33) Zum Vergleich, die Zinsaufschlagsraten (*Surcharge*) der anderen Fazilitäten lagen bei 100 bis 200 Basispunkten und hatten Laufzeiten zwischen 2½ und 10 Jahren. Im Jahr 1997 lag der durchschnittliche Zins für einen IMF-Kredit bei 4,7 Prozent. Die Zinsaufschlagsrate galt zuzüglich der durchschnittlichen Rate; hundert Basispunkte sind ein Prozent.

fall der Einbezug des Privatsektors erleichtert werden sollte. Schließlich sollte der Bewerber ein „satisfactory economic and financial program" verfolgen, das angepasst würde, wenn dies erforderlich sei (ebd.: 44). Die CCL gab den Mitgliedsländern Zugang zu Krediten in Höhe von 300 bis 500 Prozent der Quote. Die Konditionen der CCL entsprachen denen der SRF, lediglich der Zinsaufschlag war 150 Basispunkte geringer.[11] Ursprünglich war eine Zinsaufschlagsspanne von 300 bis 500 Basispunkten geplant (vgl. Köhler 2002a: 36).

Die SRF und die CCL gingen primär auf die Bestrebungen der Finanzgemeinde zurück – mit einer relativ großen Übereinstimmung des IMF, wenngleich diese extensive *Lender of Last Resort*-Rolle für ihn nicht unproblematisch war. Beide Fazilitäten wurden während der Clinton-Camdessus-Zeit geschaffen. Der IMF betrachtete die SRF zudem im Kontext seiner Strukturanpassungspolitik: „The facility should be seen in the context of the IMF's ongoing efforts to strengthen its surveillance and encourage members to implement appropriate policies in order to prevent crises from occurring." (IMF 1997a) Allerdings verlangte der IMF von einem SRF-Schuldner, andere Gläubiger (private und staatliche) in die Finanzierungsbemühungen mit einzubeziehen, um *Moral Hazard* zu vermeiden (ebd.), worin sein institutionelles Eigeninteresse mit dem Ansatz der Laissez-Fairers zusammen traf.

Schließlich brachte der *Lender of Last Resort*-Ansatz für den IMF zwei grundlegende Probleme mit sich, weshalb die Organisation (unter Köhler) stets für einen limitierten *Lender of Last Resort*-Ansatz plädierte und auch entsprechend gegensteuerte. Zum einen bewegte sich der IMF damit offensichtlich weg von seinem ursprünglichen Mandat, Finanzhilfen nur bei Leistungsbilanzdefiziten zu leisten (Riesenhuber 2001: 51ff.). Zum anderen bekamen die Mitglieder einen (je nach systemischer Bedeutung des Landes) unbegrenzten Zugang zu IMF-Mitteln, die weit über der eigenen Quote liegen konnten – dadurch konnte dem IMF schließlich die eigene Zahlungsunfähigkeit drohen: „The problem of the huge access provided under the new facilities is that it might endanger the ability to repurchase from the Fund and therefore the revolving character of the resources." (Ebd.: 52) Möglich geworden war der Schritt zur Errichtung der SRF auch nur vor dem Hintergrund, dass im Januar 1997, aufbauend auf dem *General Arrangement to Borrow* (GAB), die

11 Der Aufschlag für die CCL betrug anfänglich 150 Basispunkte, stieg um 50 Basispunkte ein Jahr nach der ersten Kreditaufnahme und dann jeweils im Halbjahresschritt um weitere 50 Basispunkte bis zu einem Maximum von 350 Basispunkten. Die Bereitstellungsgebühr entsprach derjenigen der SRF (IMF 2001: 44). Die Rückzahlungsperiode lag bei 1 bis 1½ Jahren und konnte maximal bis 2-2½ verlängert werden (Köhler 2002: 36).

New Arrangements to Borrow (NAB) geschaffen worden waren, welche die Refinanzierungsmöglichkeiten des Fonds verdoppelt hatten.[12]

Während die Institutionalisten die fehlende Obergrenze für SRF-Volumina kritisierten, befürworteten die Entwicklungs- und Schwellenländer in ihrer Rolle als Schuldnerländer diesen Aspekt (Griffith-Jones/ Ocampo 2002: 11). Die Zustimmung der Finanzmarktstabilisierer zur neuen Fazilität war darauf zurückzuführen, dass das Design der SRF der Vorstellung eines genuinen *Lender of Last Resort* recht nahe kam, wie auch Stanley Fischer betonte: „Reflecting the lender of last resort doctrine, SRF loans carry a significantly higher charge than normal standbys (with the interest charged rising the longer the loan is outstanding).“ (Fischer 2001: 7) Aufgrund des großen Ermessensspielraums der Fazilität und der daraus folgenden Unterminierung der technokratischen Außendarstellung der Organisation schadete die SRF in dieser Form dem IMF im Reformdiskurs während der weiteren Finanzkrisen der 1990er Jahre.[13]

Die CCL wurde insbesondere von Clinton und Rubin über das G-7-Forum in den Diskurs eingebracht, wie auf dem Kölner Gipfel deutlich wurde: „We encourage the use of market based tools aimed at preventing crises and facilitating adjustment to shocks, including through the use of innovative financial arrangements, including private market-based contingent credit lines in emerging markets [...].“ (G-7 1999a: §41(b)) Der Ansatz der ex ante Qualifizierung für eine Kreditlinie war ursprüng-

12 Die Schaffung der NAB war durch die Mexikokrise motiviert. Auf dem der Krise folgenden G-7-Gipfel in Halifax (1995) wurden die G-10 und andere Länder „with the capacity to support the international monetary system“ aufgerufen, die NAB zu vereinbaren. Die NAB ersetzten nicht das GAB, aber sie bildeten die „facility of first and principal recourse in the event of a need to provide supplementary resources to the IMF.“ (IMF-Website) Unter dem GAB waren zum Zeitpunkt der NAB-Gründung 16 Mrd. SZR (ca. 24 Mrd. US-Dollar) verfügbar, unter dem NAB folglich 34 Mrd. SZR. NAB-Länder waren: Australien, Österreich, Belgien, Kanada, Dänemark, Deutschland, Finnland, Frankreich, Hongkong Monetary Authority, Italien, Japan, Südkorea, Kuwait, Luxemburg, Malaysia, Niederlande, Norwegen, Saudi Arabien, Singapur, Spanien, Schweden, Schweiz, Thailand, Großbritannien, USA. GAB-Länder sind: USA, Deutschland, Japan, Frankreich, Großbritannien, Italien, Schweiz, Kanada, Niederlande, Belgien, Schweden (assoziiert: Saudi Arabien).

13 Nicht zuletzt wurde mit der Schaffung der SRF implizit auch die Existenz spezifischer Probleme der internationalen Finanzmärkte anerkannt, wie z.B. Gläubigerpanik, systemgefährdende Spekulation, Herdenverhalten und Kapitalverkehrsbilanzschwierigkeiten ohne korrespondierende strukturelle Leistungsbilanzprobleme – Probleme, wie sie ansonsten primär von den Finanzmarktstabilisierer und den Globalisierungskritikern konstatiert wurden.

lich eine Idee der Meltzer-Kommission gewesen, welche wiederum die konkrete Maßnahme in Gestalt der CCL ablehnte, zum einen aus parteitaktischen Gründen (vgl. US Treasury 2000; Summers 1999; Blustein 2001: 333ff.). Zum anderen, weil die CCL „poorly designed“ gewesen sei (IFIAC 2000: 34). Eine gravierende Schwäche der Fazilität war es ihrer Ansicht nach, dass der IMF keine Strafzinsen auf CCL-Kredite erheben konnte und insofern „counterproductive borrowing incentives“ geschaffen hätte (ebd.: 33).

Die zentrale Schwäche der CCL lag aber vielmehr in einer spezifischen „Stigmatisierung“ der Schuldnerländer (Griffith-Jones/Ocampo 2002: 12): die Fazilität war zunächst ausschließlich für Länder konzipiert, die eine „erstklassige Wirtschaftspolitik“ verfolgten, was aus Sicht des IMF angesichts eines potenziellen Schuldner- und Gläubiger-*Moral Hazard* verständlich gewesen sei:

> „There is obviously a risk of moral hazard here. Countries have an incentive – in theory at least – to run weaker policies if they have an extra financial cushion in place. Perhaps more importantly, investors have an incentive to lend to countries with weaker policies if they believe that the presence of an IMF credit line increases the chances that they will be repaid if things go wrong. To counter this problem, the CCL is aimed explicitly at members with first-class policies [...].“ (Fischer 2000)

Insofern signalisierte die ex ante Qualifizierung dem Markt eine gewisse „Erstklassigkeit“, was für Entwicklungs- und Schwellenländer aus Kapitalkostengründen durchaus erstrebenswert war. Der potenzielle Entzug der CCL-Qualifizierung signalisierte allerdings das Gegenteil und hätte somit einen schlagartigen Kapitalabzug auslösen können. Die G-24 und die *Epistemic Community* der internationalen Finanzmarktstabilisierer wie auch der Institutionalisten, aber auch der IMF selbst, waren deshalb prinzipiell skeptisch hinsichtlich der Funktionalität der Fazilität: Zum einem drängte die CCL den IMF in die Rolle einer *Rating*-Agentur, da die CCL-Qualifikation als Qualitätsmerkmal für Kredite fungierte (vgl. Griffith-Jones/Ocampo 2002: 12f.). Zum anderen musste der IMF für die CCL entsprechende Reserven halten (in dem Umfang, wie CCL potenziell abgerufen werden konnten), was wiederum einer Mindestreserve entsprach und die Handlungsfähigkeit des Fonds einschränkte.

Beinahe alle Experten bezweifelten aufgrund des Stigmatisierungsdilemmas von Beginn an und paradigmenübergreifend die Funktionalität der CCL (vgl. z.B. Williamson 2001; Kenen 2001; Goldstein 2001). Vor allem die Entwicklungs- und Schwellenländer (G-24) als eigentliche Zielgruppe der CCL waren äußerst kritisch gegenüber der Fazilität ein-

gestellt. Die Fazilität war insofern auch primär als ein taktisches Moment des Clinton-Administration zur Erzielung des Ausbaus der Funktion des IMF als *Lender of Last Resort* durch die SRF im Kontext der mächtigen Kritik von Seiten der Laissez-Fairers zu verstehen (Stichwort Meltzer-Report). Sie war ein „Projekt des Weißen Hauses“ (Blustein 2001: 334) und aufgrund der offensichtlichen technischen Schwächen und der somit äußerst geringen Wahrscheinlichkeit der tatsächlichen Anwendung wurde sie Ende 2003 wieder abgeschafft.

2.2 Strukturanpassung durch Armutsreduzierung

Reformiert wurde auch das Langfristengagement des IMF in den Mitgliedsländern im Kontext der Strukturanpassungspolitik (SAP). Die SAP des IMF war eng verbunden mit den Interessen der Marktakteure, die darin das zentrale Mittel zur Schaffung marktwirtschaftlicher Strukturen in den Entwicklungs- und Schwellenländern sahen. Die Reform der SAP war jedoch das Resultat einer breiten Kritik am Strukturengagement des Fonds. Diese kam sowohl von den Laissez-Fairers (Übertretung des Kompetenzbereichs und Verletzung staatlicher Souveränitätsrechte) wie auch von den Finanzmarktstabilisierern (Kontraproduktivität der Strukturanpassung), sowie von Globalisierungskritikern (neoliberale Motivation der Strukturanpassung). Auf diese Kritik reagierte der IMF mit der Überarbeitung seiner langfristigen Fazilitäten unter dem Deckmantel der Armutsreduzierung und der Einbindung der Entschuldungsinitiative (HIPC-Initiative) in die IMF-Arbeit. Allerdings wurde mit der Fazilität für Armutsreduzierung und Wachstum (*Poverty Reduction and Growth Facility*) und der Einbindung der HIPC-Initiative die Strukturanpassungspolitik fortgesetzt und gefestigt.

Der wesentliche „Reformschritt“ bestand in der Schaffung der PRGF, die aus der *Enhanced Structural Adjustment Facility* (ESAF), der erweiterten Strukturanpassungsfazilität, im September 1999 hervorgegangen ist. Die ESAF wurde im Dezember 1987 gegründet, um Entwicklungsländern Drei-Jahres-Kredite für makroökonomische und strukturelle Programme für die Verbesserung der Zahlungsbilanz und die Stärkung von Wachstum zur Verfügung zu stellen. Die PRGF war die Fortführung der ESAF unter neuem Namen[14] und war die zentrale Fazilität des Fonds für sein langfristiges und strukturelles Engagement in Entwicklungsländern.[15]

14 „The EASF is renamed the Poverty Reduction and Growth Facility“, so die Kurzbeschreibung in der IMF-Chronologie (IMF-Website).

15 Die quantitative Bedeutung der Fazilität erschloss sich aus folgenden Zahlen: Bis März 2004 qualifizierten sich 77 „low-income countries“ für

Das Ziel der PRGF war die Armutsreduzierung und die Schaffung von Wachstumsbedingungen, wofür die Finanzierungsaktivität des Fonds an eine Reihe fester Konditionalitäten gekoppelt wurde. PRGF-Programme wurden auf der Grundlage der Strategiepapiere zur Armutsreduzierung (*Poverty Reduction Strategy Papers*, PRSPs) erstellt. Die PRSPs waren Ausdruck des neuen Ansatzes des IMF, welcher unter dem Schlagwort *Ownership* firmierte. *Ownership* besagte, dass der Entwicklung eines Länderprogramms ein nationaler Dialog in dem betroffenen Land vorausgegangen sein muss. Dadurch sollte das Programm eine breite gesellschaftliche Akzeptanz erhalten, die es nicht hätte, wenn das Programm extern verordnet würde, wie es bislang der Fall war: „PRSPs are prepared by governments with the active participation of civil society and other development partners." (IMF PRGF-Factsheet) Dadurch sollten die entsprechenden Konditionalitäten auf die Kernbereiche des Fonds, die im makroökonomischen Bereich lagen, konzentriert werden. Insofern war ein gewisses Maß an Flexibilität besonders bei fiskalpolitischen Maßnahmen vorgesehen, wenngleich ein zentraler Richtwert die Wahrung des Anti-Inflationsziels darstellte (ebd.). Die Konditionalitäten eines jeden PRGF-Programms mussten generell vom Exekutivdirektorium des Fonds und der Weltbank gemeinsam beschlossen werden. Die Aufgabenteilung zwischen Fonds und Bank beruhte auf der Identifizierung der jeweiligen Verantwortungsbereiche.

Die Strukturanpassung des IMF fand aber weiterhin in Bereichen der Wechselkurs- und Steuerpolitik, im Fiskalmanagement, der Haushaltspolitik und in Bereichen des Zolls statt (dazu mehr im folgenden Kapi-

PRGF. Das Gesamtvolumen der PRGF lag am 31. Mai 2004 bei ca. 4,3 Mrd. SZR (IMF Survey vom 28. Juni 2004, S. 190); zum Vergleich: das Gesamtvolumen der *Stand-by-Arrangements* lag zum gleichen Zeitpunkt bei ca. 75 Mrd. SZR (von den 75 Mrd. SDR machten die *Stand-by*-Kredite an Argentinien (ca. 14 Mrd. SZR), Brasilien (ca. 37,4 Mrd. SZR), Kolumbien (ca. 3,1 Mrd. SZR), Türkei (ca. 14 Mrd. SZR) und Uruguay (ca. 2,7 Mrd. SZR) zusammengenommen 70 Mrd. SZR, also fast 95 Prozent aus (ebd.). Die Qualifizierung eines Landes für ein PRGF-Programm war abhängig von der Einschätzung des Pro-Kopf-Einkommens durch den Fonds. Der Schwellenwert lag nach einem Weltbank-Standard bei 865 US-Dollar Bruttoinlandsprodukt pro Kopf. Die Kreditkosten unter der PRGF betrugen jährlich 0,5 Prozent. Die Rückzahlungen wurden halbjährlich geleistet, beginnend 5½ Jahre und endend 10 Jahre nach Aufnahme. Im Allgemeinen lag die obere Grenze für die Kreditaufnahme bei 140 Prozent der Quote, diese konnte allerdings bis maximal 185 Prozent angehoben werden. Die Höhe des Kredits hing von der Zahlungsbilanz, dem Anpassungsprogramm und der Kredithistorie des Landes beim IMF ab. Da der Fonds für die PRGF zu marktüblichen Sätzen Kredite von Zentralbanken und Regierungen aufnahm, entstanden Kosten, die durch bilaterale Geldgeber oder IMF-eigene Mittel gedeckt wurden (ebd.).

tel). Die Weltbank konzentrierte sich auf den Bereich der Armutsbekämpfung und auf soziale Fragen (ebd.). Die Bank war an dieser Fazilität aktiv beteiligt, da PRSPs die Grundlage für konzessionäre Kredite und die Entschuldung im Rahmen der HIPC-Initiative waren. Insofern waren PRSPs die maßgebliche Grundlage für ein PRGF-Programm und für Entschuldung im Allgemeinen. Über die Entschuldungsinitiative wurden die Strategiepapiere ferner in die *Millennium Development Goals* (MDGs) der Vereinten Nationen eingebunden, deren Anliegen die Halbierung der Armut in der Periode von 1990 bis 2015 war.[16] Als Kernprinzipien der PRSPs wurden *Ownership*, Ergebnisorientierung, Langfristigkeit und die Anerkennung der Komplexität von Armut festgelegt.

Armutsreduzierung stand insofern in einem engen Kontext mit dem Schuldenerlass im Rahmen der HIPC-Initiative, die an dieser Stelle ausgeführt werden muss, auch wenn sie keine Fazilität darstellte.[17] Das Programm für höchstverschuldete, arme Länder, die HIPC-Initiative, wurde im Jahr 1996 mit den Ziel gestartet, die Schulden der ärmsten Länder zu reduzieren. Der HIPC-Initiative lag die Annahme zugrunde, dass es eine untragbare Schuldensituation der ärmsten Länder gebe und dass dieses Problem mit den vorhandenen Schuldeninstrumenten nicht zu lösen sei. Außerdem wurde dadurch das multilaterale Schuldenproblem anerkannt und insofern auch, dass multilaterale Gläubiger Schulden erlassen sollten.

Der Ursprung der Entschuldungsinitiative lag im globalisierungskritischen Bereich. Die Globalisierungskritiker übten großen Druck auf die Regierungen der Industrieländer aus, deren Schuldenforum, der Pariser Club, sich in Folge des G-7-Gipfels in Lyon im Jahr 1996 dazu bereit erklärte, HIPC-Schulden bis zu 80 Prozent zu erlassen (*Lyon Terms*).[18]

---

16 Die Definition von Armut wird am täglichen Einkommen gemessen. Liegt dieses unter einem US-Dollar pro Tag, herrscht absolute Armut vor. Die Einzelziele der UN-Initiative sind in den Bereichen Bildung, Gesundheit, Umwelt und Entwicklung angesiedelt (vgl. UN Website).

17 Dieser Reformaspekt fiel zwar mit der Aufnahme der Initiative im Jahr 1996 nicht in den engen Untersuchungszeitraum seit der Asienkrise, ist aber in Hinblick auf die Fallstudie und die Frage der Art und Dauer des IMF-Engagements in Ländern von zentraler Bedeutung. Außerdem wurde die Initiative im September 1999 erweitert und muss spätestens ab dann als integraler Bestandteil der IMF-Reform gelten.

18 Vorläufer der *Lyon Terms* waren im Jahr 1988 die *Toronto Terms*: Auf dem G-7-Gipfel in Toronto schufen die Gläubigerregierungen erstmals die Möglichkeit, bilaterale Schulden der armen Länder zu erlassen. Als Obergrenze für einen Erlass wurden 33 Prozent der laufenden Schuldendienstzahlungen festgelegt. Nach dem Brady-Plan aus dem Jahr 1989 sollten die Bankschulden der 39 am höchsten verschuldeten Ländern durch eine

Auf dem Kölner Gipfel von 1999 wurde die Initiative erweitert und im November desselben Jahres übernahm der Pariser Club die *Cologne Terms* mit einer Schuldenreduzierung bis 90 Prozent (Rieffel 2003: 185). Der Kölner Gipfel markierte die jüngste Stufe der Erweiterung der Initiative, die fortan HIPC-II hieß (IMF Factsheet HIPC).

Damit sich ein Land für die Entschuldung qualifizierte, musste die Außenverschuldung nicht mehr „tragfähig" sein, d.h. die Schuldendienstquote musste mindestens 10 bis 15 Prozent betragen. Diese „sustainability analysis" wurde vom Fonds und der Weltbank durchgeführt (IMF 2002: 52). Der Schwellenwert für die Tragfähigkeit der Außenverschuldung lag bei 150 Prozent der jährlichen Exporterlöse bzw. bei 250 Prozent gemessen an den Staatseinnahmen. Das Kriterium der Budgetbelastung galt nur für Länder mit hoher Weltmarktintegration, d.h. mit Exporteinnahmen von mindestens 20 Prozent des Bruttoinlandsprodukts (BIP) und einem Steueraufkommen von mindestens 15 Prozent des BIP. Schließlich musste ein Land zu den sog. *IDA-only* Ländern gehören, d.h. dass es ausschließlich konzessionäre Kredite zu Konditionen der Weltbanktochter IDA (*International Development Association*) erhielt. Das „qualifizierte" Land musste dann ein mindestens dreijähriges Strukturanpassungsprogramm unter IMF-Leitung durchlaufen (formuliert in den PRSPs). Anschließend entschied der Fonds über den Erfolg des Programms („three-year track record") und damit auch über die Teilnahme des Landes an der Initiative („decision-point"). Nach einer positiven Entscheidung des Fonds mussten innerhalb von drei Jahren erneut Strukturanpassungen erfüllt werden („second track record"), welche die Voraussetzung für den sog. Erfüllungszeitpunkt („floating completion point") des Schuldenerlasses waren.[19] Qualifizierte sich ein Land für den

---

Kombination aus Schuldenstreichung, Neukrediten und Schuldenerleichterungen verringert werden. Im Jahr 1991 wurden die *London Terms* durch die G-7 verabschiedet, durch welche die Erlassobergrenze für arme Länder auf 50 Prozent erhöht wurde. 1994 wurden die *Naples Terms* beschlossen, durch welche die Erlassquote auf 67 Prozent erhöht wurde. Zudem konnten nunmehr nicht nur laufende Zahlungen reduziert werden, sondern der gesamte Schuldenstand. Auf dem G-7-Gipfel in Halifax (1995) thematisierten die G-7 das Problem der ärmsten hoch verschuldeten Länder gegenüber multilateralen Gläubigern, woraufhin der IMF und die Weltbank die HIPC-Initiative (HIPC-I) entwickelten (vgl. Erlassjahr 2002: 11).

19 Die meisten HIPC lagen in Afrika südlich der Sahara. Ende 2002 erreichten nur sechs Länder den „completion point" (Bolivien, Burkina Faso, Mauretanien, Mosambik, Tansania, Uganda). 20 Länder hatten den „decision point" erreicht, d.h. sie hatten Zusagen über eine künftige Entlastung erhalten (Äthiopien, Benin, Gambia, Ghana, Guinea, Guinea Bissau, Guyana, Honduras, Kamerun, Madagaskar, Malawi, Mali, Nicaragua, Niger, Ruanda, Sambia, São Tomé und Príncipe Senegal, Sierra Leone, Tschad)

Erlass, wurden alle Schulden oberhalb der genannten Qualifizierungsschwelle erlassen (nach den *Cologne Terms*). Länder, die sich nicht für die erste HIPC-Initiative qualifizierten („nonretroactive HIPCs“), mussten mindestens ein weiteres Jahr Anpassungen vornehmen: „Timing of completion point for nonretroactive HIPCs [...] is tied to at least one full year of implementation of a comprehensive poverty reduction strategy, including macroeconomic stabilization policies and structural adjustment.“ (IMF 2002: 52)

Die Kontinuität des langfristigen Engagements des IMF in seinen Mitgliedsländern unter dem Deckmantel der Armutsreduzierung wurde in erster Linie durch die Einbindung des Schuldenerlasses in den Kompetenzbereich des Fonds ermöglicht. Auf die breite Kritik an der Strukturanpassungspolitik des Fonds unter der ESAF wurde zuerst mit der Namensänderung in die „Fazilität zur Reduzierung von Armut“ (PRGF) reagiert. Aber weder durch *Ownership*, noch durch die Zusammenarbeit mit der Weltbank wurde die Strukturpolitik des IMF in den Mitgliedsländern verändert. Insofern war die PRGF die Fortschreibung des Status quo, die primär durch die Einbindung der Schuldenerlassinitiative ermöglicht wurde. Vor dem Hintergrund des heterodoxen Ursprungs der HIPC-Initiative wurde ein emotional aufgeladener Topos in die offizielle Reformagenda aufgenommen, der jedoch ebenfalls im Sinne des *Washington Consensus* transformiert wurde. Daraus entwickelte sich eine neue Dynamik im Diskurs, in welcher die Interessenkonstellationen deutlich zutage traten.

Die Adaption der HIPC-Initiative provozierte eine erneute Kritik der heterodoxen Akteure. Den Ausschlag dafür gaben insbesondere die restriktiven Auswahlkriterien für den Schuldenerlass. Aufgrund der öffentlichkeitswirksamen Kritik wurde der Konsultationsprozess in der erweiterten Phase ab 1999 für zivilgesellschaftliche Gruppen geöffnet. Es wurden zum einen „interessierte Parteien“ dazu eingeladen, über die IMF-Website Verbesserungsvorschläge zu unterbreiten und zum anderen eine Reihe von beratenden Treffen in der Welt abgehalten (vgl. IMF 1999c). Die Globalisierungskritiker forderten, die Schulden der ärmsten

---

(vgl. Erlassjahr 2002: 16). Der „floating completion point“ war erreicht, wenn ein Land das PRSP umgesetzt hat „involving agreed key structural and social reforms and macroeconomic framework designed to promote growth. All creditors provide equal reduction [...] on their claims after the application of Naples terms sufficient with interim relief to reach sustainability target. This debt relief is provided with no further policy conditionality“ (IMF 1999b). Die Verschuldung der 42 HIPC lag im Jahr 2000 bei 190 Mrd. US-Dollar, was ca. acht Prozent der Gesamtverschuldung der Entwicklungsländer von ca. 2,5 Bio. US-Dollar ausmachte (Erlassjahr 2002: 18).

Länder in Höhe von 200 Mrd. US-Dollar vollständig abzuschreiben. Das verwarf der IMF jedoch als unrealistisch und dysfunktional, da Schulden nur ein Problem der ärmsten Länder seien und bei einem unkonditionierten Schuldenerlass falsche Anreize geschaffen würden; außerdem würde die offizielle Entwicklungshilfe (*Official Development Assistance*, ODA) völlig zum Stillstand kommen. Schuldenerlass konnte dem IMF zufolge kein „panacea" (Allheilmittel oder Patentrezept) sein. Die grundsätzlichen Probleme seien vielmehr struktureller Natur: „Unconditional debt relief is not the right tool for promoting the ultimate goal of sustainable development and poverty reduction. [...] Conditionality is an integral part of this process." (Ebd.) Mit der erweiterten Version von HIPC in Folge dieses Prozesses (HIPC-II) wurde am Ende nicht die Konditionalität beim Schuldenerlass gelockert, sondern das Erlassniveau angehoben, womit nicht auf die Forderungen der Finanzmarktstabilisierer und der Globalisierungskritiker eingegangen wurde. Die heterodoxen Akteure opponierten danach erfolglos gegen das Armutsreduzierungsprogramm des IMF.[20]

Insgesamt war zwar somit die Dynamik der Entschuldungsinitiative in erster Linie auf den Einfluss der Globalisierungskritiker zurückgegangen, das Resultat entsprach allerdings nicht ihren Vorstellungen. Denn das Ziel der Aufnahme der Entschuldungsinitiative durch den IMF war primär die Legitimierung der Kontinuität seines langfristigen Engagements – nur deshalb wurde der Schuldenerlass auch von der Finanzgemeinde unterstützt. Ihrer Meinung nach war ein Schuldenerlass zwar aus vertragsrechtlichen Gründen nicht akzeptabel und letztlich kontraproduktiv (künftige Kapitalflüsse würden demotiviert), unter dem Gesichtspunkt der Wiederherstellung der Zahlungsfähigkeit eines Landes und von Konditionen begleitet wurde er aber als durchaus sinnvoll erachtet (vgl. Deutsche Bank Research 2001: 5). Schuldenerlass war nach Meinung der Marktakteure „notwendig", aber nicht „hinreichend" (ebd.: 6). Allerdings standen in der Entschuldungsinitiative nur offizielle bilaterale Schulden zur Abschreibung, was die letztlich befürwortende Haltung der Marktakteure erklärte (durch die Abschreibung der bilateralen Schulden erhöhte sich zusätzlich die Wahrscheinlichkeit der Zahlungsfähigkeit hinsichtlich privater Auslandsverschuldung). Deutlich wurde

20 In der Kritik stand besonders der IMF selbst, und zwar dahingehend, dass er sich grundsätzlich nicht in einen solchen Schuldenerlassprozess hätte einschalten sollen, da er in der Regel selbst ein zentraler Gläubiger der betroffenen Länder gewesen sei. Aus Gründen des Eigeninteresses hätte er nicht die Rolle eines unabhängigen Gutachters zur Beurteilung des „sustainability levels" der Schuldnerländer vornehmen können (Erlassjahr 2002: 17).

die Stoßrichtung der HIPC-Adaption auch innerhalb der G-7 und des Pariser Clubs. Aus dem Prager Jahrestreffen des IMF und der Weltbank im September 2000 ergab sich, dass die Kriterien der Umsetzung des Erlasses nicht zur Debatte stünden. Zwar wurde auf dem gleichen Treffen aus Perspektive der Finanzmarktstabilisierer der Vorstoß unternommen, die Qualifizierungsprozesse für die Initiative zu entschärfen und die Verfahrensbewertungen den Rahmenbedingungen der Weltwirtschaft (damals die gesunkenen Rohstoffpreise) so anzupassen, dass mehr Länder die „Hürde des komplizierten Aufnahmeverfahrens" überspringen könnten, so die deutsche Entwicklungsministerin Heidemarie Wieczorek-Zeul (Frankfurter Rundschau vom 26. Sept. 2000, „Arme Länder erhalten Option auf Sonderentlastung", S. 9.).[21] Der deutsche Finanzminister Hans Eichel wollte aber stellvertretend für die Gläubigerländer, „was die Lockerung der HIPC-Konditionen angeht, keinen Deut nachgeben" (Frankfurter Rundschau vom 23. Sept. 2000, „Die Zahl der Wasserwerfer kennen alle – worum es geht, wissen die wenigsten", S. 9).

Im Verlauf der HIPC-Initiative kam die Strategie der diskursiven Einbindung einer heterodoxen Forderung zu Zwecken des *Consensus Building*, was die langfristige Strukturanpassungskompetenz des IMF in Form der PRGF betraf, zum Ausdruck. Durch die Öffnung des Konsultationsprozesses und die partielle Eingliederung kritischer Anmerkungen konnten Maximalforderungen der Gegenseite immer wieder neutralisiert und die SAP festgeschrieben werden. Die HIPC-Initiative wurde aufgrund ihrer großen Diskursmächtigkeit (Moralisierung der Schuldenthematik und wirtschaftliche Argumente) vollständig in den IMF-Nexus integriert und so verändert, dass es in der Folge zwar zu weiteren Positionskämpfen kam, allerdings ohne qualitative Zugeständnisse von Seiten der Gläubiger. Wie sich zeigte, ging mit der Entschuldung Strukturanpassung einher. Durch die Komplementarität aus der Armutsbekämpfungsstrategie und der Eingliederung des Entschuldungstopos konnte der IMF die Kritik am langfristigen Strukturengagement des IMF letztlich neutralisieren und für sich nutzen.

Im folgenden Abschnitt wird näher auf die Konditionalitäten eingegangen, die an die Fazilitäten und den Schuldenerlass geknüpft waren. Durch sie konnte der IMF seine Vorstellungen einer richtigen Strukturpolitik (Wirtschafts-, Wechselkurs- und Finanzpolitik) in den Schuldnerländern durchsetzen. Die Konditionalitätenpraxis des IMF geriet im Zuge der Asienkrise und parallel zu den oben besprochenen langfristigen Fazilitäten in die Kritik: Sie seien erstens zu weitreichend, da der Fonds

21 Wieczorek-Zeul war als deutsche Entwicklungsministerin gleichzeitig Gouverneurin der Weltbank.

damit seine Kompetenzen überschreiten würde, und zweitens würden sie die Probleme der Länder nicht bekämpfen, sondern noch vergrößern. Als Reaktion auf diese Kritik reformierte der Fonds seine Konditionalitäten, indem er sie einem *Streamlining*[22] unterzog. Da dieser Reformausschnitt bereits in die Bush-Köhler-Periode fiel, zeigte sich darin erneut die Dynamik der neuen Konstellation zwischen internationaler Finanzgemeinde, Laissez-Fairern und Institutionalisten.

3. Konditionalitäten

Die Konditionalitäten des Fonds waren von Beginn an äußerst umstritten, da sie dem neoklassischen Angebotsverständnis der IMF-Programmatik entsprangen und dem *Washington Consensus* nahe standen (Tetzlaff 1996; siehe Kapitel II). Besonders kritisch wurden die strukturellen Auflagen betrachtet, die einerseits zu einem immer stärkeren Eingriff in die Souveränitätsrechte eines Landes und andererseits zu einem langfristigen Engagement des IMF in dem entsprechenden Land (*Mission Creep*) führten. Solange dies vor allem die ärmsten Länder betraf, wurde dieser Diskurs in einem engen Kreis der heterodoxen und orthodoxen Experten geführt.

Im Zuge der Asienkrise drang der Topos jedoch aufgrund der offenen Ablehnung der IMF-Konditionalitäten durch den malaysischen Premierminister Mahatir Mohamad in den Kern des Reformdiskurses vor. Mahatir hatte sich geweigert, die Hochzinspolitik des Fonds umzusetzen und führte gleichzeitig Kapitalverkehrskontrollen ein (vgl. Dieter 1998; Goldstein 2001: 32ff.). Er wurde dabei besonders unterstützt von der *Epistemic Community* der Finanzmarktstabilisierer und von den Globalisierungskritikern, aber auch von den Laissez-Fairers und den Institutionalisten. Die paradigmenübergreifende Kritik prominenter Ökonomen, die Mobilisierung des Protests durch die Globalisierungskritiker und die öffentliche Opposition Malaysias setzten die bisherige Konditionalitätenpolitik des IMF unter beträchtlichen Reformdruck, worauf der Fonds nach dem Führungswechsel von Camdessus zu Köhler mit der Formulierung der „Neuen Konditionalitätsrichtlinien“ reagierte. Ziel des „neuen IMF“ war die Reduzierung, Auslagerung und Öffnung des Strukturanpassungsprozesses. Letztendlich wurde aber auch durch „Reformen“ in diesem Bereich (wie schon bei den Fazilitäten) die Rolle des IMF im Rahmen des langfristigen Strukturengagements festgeschrieben.

22 Zu deutsch: wörtl. a) stromlinienförmig konstruieren, b) windschnittig gestalten; fig. a) modernisieren, b) rationalisieren, durchorganisieren; pol. a) gleichschalten (nach Langenscheidt).

3.1 *Mission Creep* und neue Konditionalitätsrichtlinien

Die Formulierung der neuen Richtlinien ging in erster Linie zurück auf den Reformdiskurs, der vor allem am *Mission Creep* der IMF-Programme Anstoß nahm und die Natur der Maßnahmen politisierte. Das wiederum erschließt sich zunächst aus dem Kontext des Strukturwandels des IMF-Handlungsfeldes: So nahmen die strukturellen Eingriffe des Fonds ihren Ausgang in der lateinamerikanischen Verschuldungskrise in den 1980er Jahren. Bis zu den frühen 1980er Jahren waren die Konditionalitäten vornehmlich auf makroökonomische Messgrößen (quantitative *Performance Criteria*, PCs), ausgerichtet. Während der Schuldenkrise jedoch wurden die Konditionalitäten kontinuierlich in den Bereich der strukturellen PCs ausgebaut („the complexity and scope of the structural PCs attached to IMF credit increased significantly"; IMF Factsheet Conditionality). Zwei Drittel der Konditionalitäten waren seitdem im Bereich der Fiskalpolitik, der Finanzsektorreform und der Privatisierung angesiedelt, während sich die restlichen Maßnahmen auf ein weites Feld erstreckten. Im langfristigen Trend der letzten 15 Jahre stiegen die Anforderungen der Konditionalitäten stark an. Aufgrund der Verschiebung hin zu strukturellen PCs lag die Quote der Länder, welche diese erfüllten, bei nur noch 50 Prozent mit weiter abnehmender Tendenz (Goldstein 2000). Eine IMF-interne Evaluierung kam zu ähnlichen Ergebnissen (IMF 2000b). Der Grund für den verstärkten Einsatz struktureller Maßnahmen hätte, so die Erläuterung des IMF, in der gestiegenen Notwendigkeit gelegen, angebotsorientierte Maßnahmen stärker für das Wachstumsziel zu akzentuieren.

Die verstärkte Konditionierung der IMF-Kredite wurde auch im Kontext der Mexikokrise propagiert, weil nationale Finanzsysteme gestärkt, sowie internationale Standards und Kodizes implementiert werden mussten (vgl. Goldstein 2001: 34ff.). Zum einen fungierten *Letters of Intent* als Vehikel für die Durchsetzung partikularer politischer Reformen in den Schuldnerländern. Zum anderen wurde ein Auflagenprogramm als Argument von Zielländerregierungen für die Durchsetzung struktureller Reformen gegen den Widerstand anderer Ministerien oder Lobbygruppen benutzt – „In short, everybody has gotten in on the act", wie Morris Goldstein zugespitzt zusammenfasste (ebd.: 36).

Mit der „institutionalistischen Wende" im IMF wurden neue Konditionalitätenrichtlinien formuliert. Der Überprüfungsprozess der Konditionalitätenpraxis begann im Mai 2000 und wurde von Horst Köhler aufgegriffen, der diesen Aspekt auf dem Frühjahrstreffen im Rahmen seines Reformansatzes präsentierte. Er wurde in seinem Vorhaben im September 2000 auf dem Jahrestreffen in Prag vom Gouverneursrat darin be-

kräftigt.[23] Auf der Jahreskonferenz im September 2002 wurden die neuen Richtlinien vom Exekutivdirektorium verabschiedet (IMF 2002: 45). Der Überprüfungsprozess wurde weitgehend im Fonds selbst durchgeführt, nahm dabei aber erneut externe Kritik am *Mission Creep* und der Ausuferung der strukturellen Konditionalität mit auf. Die grundlegende Neuerung der Konditionalitäten bestand in der Integration der bereits angesprochenen *Ownership*-Doktrin und der Reduzierung der Maßnahmen: „A central concern is that if policy conditions are excessively broad and detailed they can undermine a country's ‚ownership' of its policy program – a key success factor." (IMF 2002: 40) Insgesamt lagen den neuen Richtlinien fünf Prinzipien zugrunde:

(1) „Ownership" stand für den Einbezug nationaler Akteure in den Konditionalitätenprozess im Kreditfall und wurde zum zentralen Prinzip für den „Streamlining"-Prozess. „Ownership" war verbunden mit der Vorstellung, dass ein integrativer Verhandlungsprozess von IMF-Kreditauflagen das Verantwortungsgefühl einer Regierung und der jeweiligen beteiligten zivilgesellschaftlichen Parteien erhöhe, womit die Aussichten auf Erfolg eines solchen Programms stiegen: „Conditionality, if well designed and established through a mutually acceptable collaborative process, can promote and strengthen ownership, in particular by demonstrating the authorities' commitment to a course of action." (IMF 2002a: 8) Auf der anderen Seite machte der IMF deutlich, dass das „Ownership"-Konzept Selektivität implizierte – die Kreditvergabe fand de facto nur dann statt, wenn der Fonds vom „commitment" des Empfängerlandes überzeugt war (ebd.).

(2) Das zweite grundlegende Prinzip der neuen Richtlinien war „Parsimony". Damit wurde festgehalten, dass programmspezifische Konditionalitäten auf ein Minimum reduziert würden und nur solche Maßnahmen umfassen sollten, die notwendig seien, um die Ziele eines Fondsprogramms zu erreichen, bzw. um die fristgerechte Umsetzung von Maßnahmen zu gewährleisten (ebd.: 9). Ziel der Konditionalitäten war es, die Voraussetzungen für „nachhaltiges Wachstum" zu schaffen („In this context, sustainable growth means growth that is strong, durable, and equitable, with reasonable price stability"; ebd.).

(3) Das dritte Prinzip firmierte unter dem Stichwort „Tayloring", womit das exakte „Zuschneiden" der Maßnahmen auf die jeweilige Situation gemeint war. Mit dem situativen Zuschneiden eines Programms wurde darauf abgezielt, verschiedene mögliche Ursachen von Leistungsbilanzungleichgewichten in den Blick zu nehmen. Dadurch sollten sich

23 Die Konditionalitätsrichtlinien waren in der Geschichte des IMF erst einmal einem solchen Prozess unterzogen worden (im Jahr 1979).

vor allem Schwerpunktsetzungen ergeben, die sich an der Analyse der Ungleichgewichte orientieren würden (ebd.). In Betracht gezogen wurden ferner die Kapazitäten der Mitgliedsländer, Programme überhaupt umsetzen zu können. Der Fonds betonte aber auch, dass Maßnahmen letztendlich aus Gleichheitsgesichtspunkten eine gewisse Uniformität zu haben hätten und dass „Tayloring“ vor allem den Zeitplan („Timing“) und die Akzentuierungen der Schwerpunkte betreffen sollte. Grundsätzlich sollten bei längerfristigen Krediten strukturelle Konditionalitäten ein größeres Gewicht haben, als bei kurzfristigen Krediten: „[...] it is expected that arrangements supporting longer-term programs will have more extensive structural conditionality than shorter-term arrangements, because structural reforms are more likely to be critical for the achievements of longer-term goals.“ (Ebd.: 10)

(4) Das vierte Prinzip betraf die bessere „Coordination“ mit anderen multilateralen Organisationen. Ziel war die künftige Zusammenstellung eines kohärenten, länderspezifischen Programms, in welchem die IMF-Konditionalitäten ein komplementärer Bestandteil sein würden. Allerdings trug der Fonds weiterhin die volle Verantwortung und Rechenschaft für die Maßnahmen. Dieses Prinzip richtete sich in erster Linie an die Koordination der Arbeit mit der Weltbank. Einer gemeinsamen Vereinbarung der beiden Organisationen vom August 2001 zufolge, war das zentrale Element dieser Koordinationsanstrengungen das Konzept der „lead agency“ (vgl. IMF 2001c). Dabei ging es um die genauere Zuschreibung der jeweiligen Kompetenzen, bzw. um die Festlegung von Bereichen, in denen beide Organisationen tätig sind, wie z.B. im Finanzsektor, bei Reformmaßnahmen im öffentlichen Sektor, bei Fragen der Transparenz, *Governance*, Korruption, Gesetzgebung, Handelspolitik und des Schuldenmanagements (IMF 2002: 11).

(5) Das fünfte Prinzip war schließlich „Clarity“ – die Programme sollten klar verständlich und transparent sein. IMF-Maßnahmen sollten künftig eindeutig von anderen unterschieden werden können: „[...] conditions should be transparently distinguished from other elements of the authorities’ program [...].“ (Ebd.)

Der Formulierung der neuen Richtlinien ging ein Diskurs voraus, der die Ausuferung der Konditionalitäten – parallel zur Kritik an der oben ausgeführten Strukturanpassungsfazilität – thematisierte. Zum einen wurde speziell das Vorgehen im Zuge der Asienkrise als Verletzung der souveränen Rechte von Staaten kritisiert. Zum anderen wurden die Konditionalitäten aufgrund ihrer geringen Effektivität als ökonomische Misserfolge und als veraltet betrachtet (Feldstein 1998) – dadurch würden die Missionen des IMF auch immer weiter ausufern und „dahin kriechen“ (*Mission Creep*). Die Kritik an der Kontraproduktivität der

IMF-Maßnahmen wurde von den Globalisierungskritikern und orthodoxen Ökonomen gleichermaßen geäußert (Oxfam 2000: 35; Nunnenkamp 1998). Von Seiten der heterodoxen Kritiker wurde jedoch zudem eine partikulare politische Motivation der Konditionalitäten herausgestellt. Insbesondere die Liberalisierungsschritte wurden als ein politisches Instrument betrachtet, welches der ökonomischen Notwendigkeit entbehrt habe – so wurden sie als reine „Türöffner" für ausländische Investoren interpretiert (vgl. Stiglitz 2002; Bello 1998; Bhagwati 1998).

3.2 Strukturanpassung durch *Ownership*

Von Seiten der Institutionalisten wurde vor allem bemängelt, dass sich die klassische Aufgabenteilung zwischen dem Fonds und der Weltbank zunehmend verschiebe bzw. auflöse, weshalb sich der Fonds auf seine Kernkompetenzen, die in den Bereichen der Geld-, Fiskal-, Wechselkurs- und Finanzpolitik lägen, zurückbesinnen müsse (vgl. CFR 1999). Die strukturelle Komponente der Konditionalitäten sollte auf die Weltbank übertragen werden (vgl. Crow et al. 1999). Diese Kritiklinie spiegelte sich deutlich in den neuen Richtlinien wider und entsprach darin teilweise auch den Vorstellungen der Laissez-Fairers, die jegliches Langfristengagement des Fonds ausgegliedert wissen wollten und Konditionalitäten nur als ex ante Maßnahmen akzeptierten. Nach Auffassung der Laissez-Fairers sollte Strukturanpassung ausschließlich unter der Leitung der Weltbank und der regionalen Entwicklungsbanken (der *Asian Development Bank*, der *African Development Bank* und der *Inter-American Development Bank*) im Rahmen langfristiger Kredite stattfinden (vgl. IFIAC 2000). Die Anwendung von Konditionalitäten sollte sich an zwei Maßstäben messen lassen: zum einen daran, ob die Strukturanpassung notwendig sei, um den Zugang zu den internationalen Finanzmärkten wieder herzustellen, und zum anderen daran, ob dieselben Maßnahmen auch bei Industrieländern zum Einsatz kämen. Wenn eine der Fragen verneint würde, sollte auf die Maßnahme verzichtet werden (Feldstein 1998).

Das *Streamlining* oder die Ausgliederung der Konditionalitäten wurde auch von Seiten der Finanzmarktstabilisierer unterstützt (Ahluwalia 1999; ODC 2000). Sie waren prinzipiell gegen strukturelle Konditionalitäten und sprachen sich für die Rolle des IMF als *Lender of Last Resort* aus. Joseph Stiglitz kritisierte die Maßnahmenpolitik des Fonds sehr viel schärfer und attestierte ihr ökonomische Kontraproduktivität, hinter welcher er politische Gründe versteckt sah. In seinem 2002 veröffentlichten Buch „Globalization and Its Discontents" warf er dem IMF vor, er handle mit seiner SAP primär im Interesse der Wall Street, womit der

Autor weltweit großes Aufsehen erregte.[24] Die Ansichten der Globalisierungskritiker gingen in die gleiche Richtung und attestierten der SAP eine neoliberale Durchdringung und einen instrumentellen Charakter.[25]

Während die meisten Akteure die SAP des IMF kritisierten und entweder abgeschafft oder reduziert wissen wollten, wurde in der Haltung der Finanzgemeinde die eigentliche Bedeutung der Konditionalitäten für den Gesamtdiskurs und für den *Washington Consensus* sichtbar (das betraf vor allem noch die Clinton-Camdessus-Periode). Noch im Konsultationsprozess und gegen Ende der Clinton-Administration sprach sich das US-Finanzministerium insbesondere gegen die Meltzer-Vorschläge aus, was den Rückzug des IMF aus den längerfristigen und somit stark konditionierten Fazilitäten wie der PRGF betraf (vgl. US-Treasury 2000). Die offizielle Argumentation verlief entlang des antizipierten Zusammenhangs von Strukturanpassung und Wachstum: Solide („sound") makroökonomische Politik sei nur unter den entsprechenden Rahmenbedingungen möglich und diese würden nur durch die Expertise des Fonds auf diesem Gebiet gewährleistet werden (vgl. Williamson 2001). Lawrence Summers betonte in der Logik der Marktakteure die Bedeutung der „stability of banking systems, issues of social cohesion and inclusion, and the capacity to enforce contractual arrangements" (1999: 6). Der Camdessus-Stellvertreter, Stanley Fischer, konstatierte ebenfalls, dass sich der IMF nicht aus den langfristigen Fazilitäten zurückziehen

---

24 Stiglitz' Vorwurf basierte auf der Beobachtung, dass der IMF Gesetze in den asiatischen Krisenländern liberalisiert hatte, die nur begrenzten ausländischen Besitz an Unternehmen und Finanzinstitutionen erlaubten. Der IMF implementierte letztlich Maßnahmen zur Liberalisierung des Kapitalverkehrs, um Geld-, Anleihen- und Kapitalmärkte für ausländische Investoren zu öffnen. Die Kritik an der ökonomischen Effizienz der Maßnahmen richtete sich auch an die Fiskalkürzungen, mit deren Hilfe die Restrukturierung des Finanzsektors finanziert wurde, und an die signifikanten Zinsanhebungen, die das Vertrauen in Währungen wiederherstellen sollten. Diese Maßnahmen hätten die Krise zusätzlich verschlimmert, da sie die deflationären Kräfte verstärkt hätten, die durch den massiven Kapitalabfluss seit dem Beginn der Krise in Gang gesetzt worden waren. Viele Banken und Unternehmen hatten Liquiditätsprobleme, und vor diesem Hintergrund konnte ein Zinsanstieg einen starken deflationären Druck nicht nur direkt auf die illiquiden Unternehmen, sondern auch auf andere Unternehmen, haben. Das habe einen Teufelskreis in Gang gesetzt, der die Volkswirtschaften in eine Depression stürzte (vgl. Stiglitz 2002; 1998).

25 Z.B. wurden Privatisierungen wie in Indonesien als politisch motivierte Handlungen kritisiert: Dort wurden im Zuge der Asienkrise sechs Staatsbetriebe privatisiert sowie 12 Infrastrukturprojekte gestrichen. Außerdem wurden 16 Banken geschlossen, was dazu führte, dass Anleger panikartig ihre Einlagen aus den System abzogen und das Finanzsystem zusätzlich unter Druck setzten (vgl. Dieter 1998: 81f.).

sollte, da er die Expertise und das kreditbasierte Anreizmoment der IMF-Programme als essentiell für strukturelle Reformen hielt (Fischer 2000a: 4). Damit formulierte die Finanzgemeinde ihr Interesse an Strukturanpassung in den Entwicklungs- und Schwellenländern – und somit am Status quo.

Im Fukuoka-Kommunique der G-7 von 2000 wurden letztlich die transatlantischen Diskrepanzen zwischen der US- und vielen EU-Regierungen entlang des paradigmatischen Grabens zwischen Finanzgemeinde und Institutionalisten/Laissez-Fairers deutlich, denn darin wurde der institutionalistische Auftrag formuliert, die Konditionalitäten einem *Streamlining* zu unterziehen:

> „Going forward, conditions on IMF lending should be focused and address issues of macroeconomic relevance, while adhering to high quality standards. The IMF should sharpen its focus on macroeconomic policies, capital flows, structural issues having an impact on macroeconomic stability, in particular those in the financial sector, and exchange rate regime with the view toward encouraging countries to avoid unsustainable regimes. Success of IMF-led programs depends on strengthened ownership of borrowing countries." (G-7 2000: §13)

Nach dem Regierungswechsel in den USA wurde dieser Ansatz bekräftigt, worin die grundsätzliche Übereinstimmung der Institutionalisten und Laissez-Fairers in dieser Sache zum Ausdruck kam (vgl. G-7 2001). Die *Policy*-Reform stand in der Bush-Köhler-Periode insofern unter anderen Vorzeichen als dies in der Camdessus-Clinton-Periode der Fall war. Aus Sicht des IMF (Köhler) sollte das *Mission Creep* beendet und damit die geringe Effektivität der Programme bekämpft werden. Auf diese Weise wollte man wiederum technokratisches Terrain der Organisation zurückgewinnen. Der IMF versuchte also mit Hilfe der Reform der Konditionalitäten im Sinne von Reduzierung und Öffnung, der öffentlichen Politisierung seiner Kreditvergabepraxis entgegenzuwirken. Seine Repräsentanten zielten darauf ab, die eigene Angriffsfläche durch die klare Zuschneidung des Aufgabenbereichs und die Aufgabenteilung mit der Weltbank bzw. den Regionalbanken zu verkleinern. Zwar bedurfte die Rolle des *Lender of Last Resort* des IMF der möglichst schnellen Wiederherstellung der Zahlungsfähigkeit eines Schuldnerlandes, allerdings war dafür keine SAP notwendig, weshalb der institutionalistische Ansatz auf die Refokussierung des IMF auf seine Kernkompetenzen im Bereich der quantitativen *Performance Criteria* hinauslief und im Widerspruch zu den Vorstellungen der Marktakteure stand.

Mit den neuen Richtlinien wurde das institutionalistische Ziel allerdings nicht erreicht, denn faktisch waren die Maßnahmen ohne Konsequenzen – nicht nur weil es sich lediglich um Richtlinien handelte, sondern weil das zentrale Moment der *Ownership* in der Praxis wirkungslos war, wie der IMF selbst konstatierte: Vor dem Hintergrund seines universellen und kooperativen Charakters konnte der IMF einem Mitgliedsland, das dringend auf einen Kredit angewiesen war, die Zahlung nicht deshalb verweigern, weil das Exekutivdirektorium Zweifel hinsichtlich der *Ownership* des IMF-Programms hätte. Solche Fällen führten den IMF dazu, sich doch auf die alte Praxis der „harten Konditionierung“ zu berufen: „In such cases, the IMF might need to rely on prior actions and a strengthening of conditionality to assure program implementation“, wie es die Exekutivdirektoren in einer Sitzung ausdrückten (IMF 2002: 44). *Ownership* trat also entweder in den Hintergrund und wurde durch Konditionalität im traditionellem Sinn ersetzt, sobald die Voraussetzungen dafür im Land nicht gegeben waren (vgl. Khor 2001). Oder *Ownership* zeitigte ähnliche Effekte wie Konditionalität: „[T]he technical support that the [IMF] provides to countries […] biases internal discussions […] and involvement by the staff of the [IMF] in internal discussions has a similar effect.“ (Riesenhuber 2001: 20)

Verständlich wurde der hohe Stellenwert der Konditionalität für den *Washington Consensus* vor dem Hintergrund der Fortführung der langfristigen Programme des IMF, der ESAF unter dem neuen Namen PRFG – was noch in der Clinton-Camdessus-Periode geschah. Der scheinbar konsensfähigen Forderung nach einer Aufgabenverlagerung der Strukturpolitik hin zur Weltbank begegnete der IMF letztlich mit dem Ausbau dieses Engagements, da insbesondere die PRSPs eine alte und zugleich eine erweiterte Funktion erfüllten. Die korrespondierenden Konditionalitäten bestimmten zusätzlich zum Inhalt auch noch die nationalen Prozesse mit (vgl. Griffith-Jones/Ocampo 2001: 13). Auf diese Weise setzte sich die Vorstellung der Finanzgemeinde am Ende stets durch. Zwar war die Form nunmehr kompromisshaft, der Inhalt blieb aber zielgerichtet.

Anders verhielt es sich mit der Kapitalverkehrsliberalisierung, die in den IMF eingeschrieben und zur offenen Maxime der Strukturpolitik des IMF werden sollte – das war jedoch vor dem Ausbruch der Asienkrise. Mit dem Reformdiskurs im Zuge der Asienkrise war dieses Projekt, das kurz vor dem Abschluss stand, nicht mehr möglich. Letztlich scheiterten die Marktakteure damit, die Kapitalverkehrsliberalisierung als offizielles Mandat im IMF zu verankern, was eine unmittelbare Folge der Machtverschiebungen innerhalb des Diskurses war. Mit der wiederholten Einbindung der Kritik in den Liberalisierungsansatz des IMF konnte sich ihr Ansatz jedoch schließlich durchsetzen, erneut in

einer kompromisshaften Form, aber in einer eindeutigen Ausrichtung – wie im folgenden Kapitel ausgeführt wird.

4. Kapitalverkehrsliberalisierung

Die Verankerung der Kapitalverkehrsliberalisierung in den Statuten des IMF war Teil des *Washington Consensus* und das dezidierte Ziel der Finanzgemeinde (vgl. Williamson 1990; Peet 2003: 80). Mit der Universalisierung der Kapitalverkehrsliberalisierung durch ein *Amendment* sollten nationale Kapitalverkehrsbeschränkungen generell abgebaut und die rasche und umfassende Liberalisierung des globalen Kapitalverkehrs ermöglicht werden (sog. *Big-Bang*-Ansatz). Das Profitmotiv der Marktakteure wurde durch die neoklassische Theorie von der Überlegenheit des Marktes und der optimalen Ressourcenallokation unterstützt. Nach den Worten des Präsidenten der *Securities Industry Association*, Marc Lackritz, hing der Erfolg der Marktakteure vor dem Hintergrund der Globalisierung des Finanzgeschäfts direkt vom „unfettered access to foreign markets" ab (Lackritz 2003). Die Clinton-Regierung selbst hatte zusätzlich einen gesonderten Zugang zur Liberalisierungsthematik, da sie in Anbetracht großer Leistungsbilanzdefizite auf Kapitalzuflüsse und insofern auf freien Kapitalverkehr angewiesen war: „The foreign economic agenda of the United States has strongly emphasised the ‚national interest' in free capital mobility, whereby the large and growing current account deficit could continuously be financed through massive capital inflows." (Leiteritz 2004: 13)

Der statutarische Universalisierungsansatz der internationalen Finanzgemeinde scheiterte jedoch, weil er durch die Ereignisse der Asienkrise überrascht worden war, in deren Folge der freie Kapitalverkehr als zentrale Ursache für die Krisenanfälligkeit der Länder diskursmächtig wurde.

4.1 Scheitern der Universalisierungsstrategie

Beim Topos der Liberalisierung des Kapitalverkehrs wird die Wirkung der Asienkrise als systemisches Diskursereignis besonders gut erkennbar. Denn während vor Ausbruch der Krise die Möglichkeiten zur Verankerung des Liberalisierungsansatzes gegeben waren, verengte sich der Diskursraum durch den Einzug der heterodoxen Kritik in Folge der Krise. Im Folgenden wird näher auf diesen Effekt eingegangen.

Auf der Jahresversammlung im September 1996 formulierte das *Interim Committee* des IMF eine Anfrage an das Exekutivdirektorium, ei-

ne Änderung der Statuten zur Verankerung der Kapitalverkehrsliberalisierung zu prüfen. Auf dem Frühjahrstreffen im April 1997 wurde dieser Vorschlag in Form eines *Amendment* konkretisiert, das zur Schaffung eines „open and liberal system of capital movements" beitragen sollte (IMF Survey vom 6. Okt. 1997, S. 291). Auf der Jahrestagung in Hongkong im Jahr 1997 stand schließlich der entsprechende Vorschlag zur Erweiterung der Statuten zusammen mit weiteren Punkten (Erhöhung der Kapitalbasis und eine neue SZR-Verteilung) auf dem Programm. Kurz vor der Konferenz war am 2. Juli in Thailand die Asienkrise ausgebrochen; zum Zeitpunkt der Konferenz hatte das noch keinen nennenswerten Einfluss auf die *Policy*, allerdings enthielt das *Statement* des *Interim Committee* bereits den institutionalistischen Hinweis, dass der Liberalisierung des Kapitalverkehrs eine gewisse institutionelle Reife in den Ländern vorausgehen müsse:

„It is time to add a new chapter to the Bretton Woods agreement. Private capital flows have become much more important to the international monetary system, and an increasingly open and liberal system has proved to be highly beneficial to the world economy. By facilitating the flow of savings to their most productive uses, capital movements increase investment, growth and prosperity. *Provided that it is introduced in an orderly manner*, and backed both by adequate national policies and a solid multilateral system for surveillance and financial support, the liberalisation of capital flows is an essential element of an efficient international monetary system in this age of globalisation. The IMF's central role in the international monetary system, and its near universal membership, make it uniquely placed to help this process. The Committee sees the Fund's proposed new mandate as bold in its vision, but *cautious in implementation.*" (zit. n. Blustein 2001: 48; Herv.: CK)

Auf der gleichen Konferenz hielt Camdessus eine passionierte Rede für die *Policy* und sagte: „Freedom has its risks! Let us go then for an orderly liberalization of capital movements." (Zit. n. ebd.: 50) Der IMF strebte zunächst also trotz Asienkrise die Universalisierung des ungehinderten Kapitalverkehrs an (vgl. auch Fischer 1997; 2004). Im April 1998 überreichte Camdessus dem Exekutivdirektorium eine erste Fassung, die das entsprechende *Amendment* des Artikel I werden sollte. Die Details des geplanten *Amendments* wurden im *Policy Development and Review Department* ausgearbeitet.[26]

26 Die geplanten Änderungen sahen wie folgt aus (Modifikationen sind gekennzeichnet): „(ii) To facilitate the expansion and balanced growth of *both* international trade *in goods and services and international capital movements*, and to contribute thereby to the promotion and maintenance of high levels of employment and real income and to the development of the

Mit der regionalen Ausbreitung (*Contagion*) und Vertiefung der Asienkrise begann sich der Liberalisierungskonsens im IMF-Exekutivdirektorium aufzulösen, bis das Vorhaben schließlich von der Agenda genommen wurde. Nur noch die US-Exekutivdirektorin trat zusammen mit ihrem britischen Kollegen und dem IMF-Management weiterhin für die Kapitalverkehrsliberalisierung ohne Einschränkungen ein. Sie verurteilten insbesondere den Einsatz unilateraler Kapitalverkehrskontrollen nach dem Vorbild Malaysias und betrachteten sie als den „biggest threat to financial stability" (Minutes, 2. April 1998, S. 11, zit. n. Leiteritz 2004: 23). Im Standpunkt der anderen Exekutivdirektoren, die einen moderateren Liberalisierungsansatz bevorzugten, drückte sich eine institutionalistische Kritik aus: Kapitalverkehrsliberalisierung wurde zwar nach wie vor als ein zentraler Bestandteil der Globalisierung und somit auch der Politik des IMF betrachtet, aber die Geschwindigkeit und Form dieses Prozesses sollte den institutionellen Strukturen des jeweiligen Landes angepasst werden (sog. *Sequencing*). Dieser Ansatz wurde vor allem von den großen europäischen Staaten und Japan, sowie einigen Entwicklungs- und Schwellenländern vertreten (ebd.). Insbesondere die Tatsache, dass sich Malaysia durch den Einsatz von Kapitalverkehrskontrollen im September 1997 eine Atempause inmitten der Krise verschaffen konnte, diente den (heterodoxen wie auch institutionalistischen) Kritikern als empirischer Beleg für die Notwendigkeit der Kontrollmöglichkeit des Kapitalverkehrs (vgl. ILO 1998: 27ff.; Wyplosz 1998; Eichengreen 1999). Im Direktorium kam das *Amendment* deshalb nicht mehr zur Abstimmung, da es keinen Konsens mehr dafür gab.[27]

4.2 Strukturanpassung durch *Sequencing*

Das Scheitern der Initiative der Marktakteure ging zurück auf den Reformdiskurs, durch den die Kritik am freien Kapitalverkehr in den IMF vordringen konnte. Es formierte sich eine breite Skepsis am orthodoxen Erklärungsansatz der Asienkrise, der auf die internen Versäumnisse und

---

productive resources of all members as primary objectives of economic policy. (iv) To assist in the establishment of a multilateral system of payments in respect of current *and capital* transactions between members, and in the elimination of foreign exchange restrictions which hamper the growth of world trade, *and in the orderly liberalization of international capital movements*." (Art. I (ii) und (iv)) (nach Leiteritz 2004: 41)

27 Hinzu kam, dass namhafte Kongressabgeordnete den Clinton-Kurs nicht mittragen wollten und als Druckmittel die Aufstockung der IMF-Mittel einsetzten: „Our support for additional IMF funding will be in jeopardy if the U.S. government continues to press for the addition of capital account liberalization to the IMF charter." (Gephardt et al 1998)

Crony Capitalism der Länder abzielte. Vielmehr standen nun die Finanzmärkte selbst, bzw. der freie Kapitalverkehr mit in der Verantwortung für die Krise. Insbesondere aus institutionalistischer Sicht wurde die Art und Geschwindigkeit der Liberalisierung und Deregulierung der ostasiatischen Finanzmärkte bemängelt. Von heterodoxer Seite thematisierte eine Reihe prominenter Ökonomen das spekulative Moment des ausländischen Kapitals (vgl. Kapitel II).[28] Diese Kritik erzwang die Aufgabe des Liberalisierungsprojekts der Marktakteure, allerdings hat sich dadurch faktisch nichts an der Liberalisierungspraxis des IMF geändert. Und umgekehrt ist es den heterodoxen Kritikern nicht möglich geworden, die Akzeptanz für Kapitalverkehrskontrollen herzustellen, obwohl solche bereits in den Statuten des IMF seit 1944 vorgesehen waren (Articles of Agreement, Art. VI, Section 3; Art. XXX).

Mit dem Scheitern des Liberalisierungsprojekts änderte sich der Diskurs im IMF weg vom *Big Bang*-Ansatz hin zum *Sequencing*, womit die schrittweise und graduelle Öffnung des Kapitalverkehrs gemeint war (vgl. IMF 1998). Der *Sequencing*-Ansatz der Kapitalverkehrsliberalisierung basierte auf der institutionalistischen Annahme, dass freier Kapitalverkehr nur dann effektiv sein kann, wenn die entsprechenden nationalen Institutionen dafür geschaffen wurden. Die *Sequencing*-Wende in diesem Teildiskurs bedeutete insofern nicht die Abkehr oder Aufgabe der Kapitalverkehrsliberalisierung, es wurde lediglich ihre statutarische Verankerung nicht weiter verfolgt, wie im Jahresbericht von 2000 deutlich wurde: „In verschiedenen Aussprachen [...] unterstrich das Exekutivdirektorium den beträchtlichen Nutzen einer Liberalisierung des Kapitalverkehrs. Gleichzeitig betonte es die Notwendigkeit, die Liberalisie-

28 Die heterodoxen Kritiker machten den starken Anstieg, sowie die qualitative Veränderung des grenzüberschreitenden Kapitalverkehrs in den 1990er Jahren in die Entwicklungs- und Schwellenländer verantwortlich für die Krise. So fanden Investitionen in Entwicklungs- und Schwellenländern verstärkt im Portfoliobereich (Anleihen und Aktien) statt. Zwischen 1983 und 1990 beliefen sie diese noch auf 1,3 Mrd. US-Dollar, zwischen 1991 und 1992 waren 19,1 Mrd. US-Dollar, und im Jahr 1993 waren es bereits 80,9 Mrd. US-Dollar. Im Zuge der Mexiko-Krise fielen sie auf 61,3 Mrd. US-Dollar zurück und stiegen vor der Asienkrise (1996) auf 91,8 Mrd. US-Dollar an (World Bank 2002: 32). Diese Kapitalströme flossen größtenteils in Schwellenländer: Im Jahr 1997 vereinten die 20 größten Kapitalimportländer 83 Prozent des Gesamtkapitals, das in Entwicklungsländer floss, auf sich (Mosley 2003: 106). Dieses Kapital hätte sich von ökonomischen Fundamentaldaten losgelöst und war kurzfristiger und somit spekulativer Natur (*Hot Money*) (vgl. Akyüz 1998). Aus der Perspektive der internationalen Finanzmarktstabilisierer wurde insbesondere das Problem des *Term*- und *Currency Mismatch* vor dem Hintergrund des Wechselkursdilemmas thematisiert (vgl. Herr 2000).

rung sorgfältig und abgestuft durchzuführen, um Risiken so gering wie möglich zu halten.“ (IMF 2000: 49) Gleichwohl führte die *Sequencing*-Wende auch nicht zur Akzeptanz von Kapitalverkehrskontrollen: „Umfassende und weitreichende Kontrollen erscheinen zwar wirkungsvoller als selektive Kontrollen, sie tendieren aber auch zu stärkeren Verzerrungen, unterbinden wünschenswerte Transaktionen, behindern die Entwicklung des Finanzmarkts und beeinträchtigen das Vertrauen der Investoren sowie den Zugang zu den internationalen Kapitalmärkten.“ (Ebd.: 50) Die Tatsache, dass die Verwerfung des *Big Bang*-Ansatzes nicht mit der Akzeptanz von Kapitalverkehrskontrollen einherging, war zurückzuführen auf die Vorstellung, dass nationale Institutionen und Märkte lediglich eine gewisse Reife benötigen würden. Dahinter stand wiederum der Versuch der Legitimierung „technischer Hilfe“ durch den IMF bei der Schaffung der Bedingungen für den Abbau von Kapitalverkehrskontrollen, was erneut im Bereich der Strukturanpassungspolitik anzusiedeln war. Hinter dem *Sequencing* verbarg sich insofern erneut die Festschreibung der Einflussnahme des IMF in seinen Mitgliedsländern.[29]

Auch mit dem Übergang zur Bush-Köhler-Periode Anfang 2000 wurde am Ziel der umfassenden Kapitalverkehrsliberalisierung grundsätzlich festgehalten (vgl. G-7 2001: §27), wenngleich gerade von Seiten der USA auch verstärkt auf bilaterale Verträge ausgewichen wurde (vgl. Taylor 2003; Leiteritz 2004: 26f.). Der multilaterale Auftrag wurde explizit dem IMF übertragen, da er nach Ansicht der G-7 aufgrund seiner einschlägigen Expertise die notwendigen nationalen institutionellen Reformen am besten „betreuen“ können sollte (G-7 2001). Im Jahr 2002 wurde im Rahmen des IMF der Topos der Kapitalverkehrsliberalisierung unter dem Reformschlagwort „Krisenprävention“ wieder aufgenommen und es wurden allgemeine Grundsätze für die Kapitalverkehrsliberalisierung formuliert (IMF 2002: 38f.). In der Folge fungierte die Liberalisierung des Kapitalverkehrs als Signal an Investoren, dass eine „solide“ Wirtschaftspolitik im jeweiligen Land vorherrsche, da sie mit einer gewissen institutionellen Reife einherging – damit sollte die Liberalisierung eine krisenpräventive Wirkung haben, denn „[c]apital account libe-

29 Das traf allerdings auch für den *Big-Bang*-Ansatz zu, der insbesondere in den osteuropäischen Transformationsländern als universelle Strukturanpassungsmaßnahme in Gestalt der sofortigen und vollständigen Herstellung der Kapitalbilanzkonvertibilität fungierte. Ansätze zur schrittweisen Liberalisierung wurden zunächst als Einfallstor für Kontrollen betrachtet und abgelehnt. Ein Merkmal der *Big Bang*-Liberalisierung war ihre starke Konditionierung zur möglichst raschen und marktkonformen Strukturanpassung (vgl. Guitian 1996).

ralization may also be interpreted as signaling a country's commitment to good economic policies" (Kose/Prasad 2004). Damit wurde im Kontext von *Global Finance* und der verstärkt über internationale Kapitalmärkte ablaufenden Finanzierung von Ländern (und Unternehmen) die Notwendigkeit der Komplementarität der Kapitalverkehrsliberalisierung und einer angebotsorientierten Wirtschaftspolitik (wieder) hergestellt. In diesem strukturellen Umfeld wurde die Liberalisierung zum „Sachzwang" stilisiert, der durch den *Sequencing*-Ansatz des IMF konsensual eingebunden wurde und letztlich erneut die Strukturanpassung im Bereich der Überwachungskompetenz des IMF festschrieb.

5. Resümee

In allen Teilbereichen der IMF-Reform spiegelten sich die zentralen Komponenten der Strukturanpassungspolitik (SAP) und der Rolle des *Lender of Last Resort* der Organisation wieder, die vornehmlich im Paradigma der Finanzgemeinde angesiedelt waren. Die Vermachtungsmomente in den bisher ausgeführten Reformschritten werden besonders im Übergang von der Clinton-Camdessus- zur Bush-Köhler-Periode ersichtlich, sowie in der Diskurswirkung der Asienkrise als ein systemisches Ereignis. Es gelang der internationalen Finanzgemeinde stets, ihre Vorstellungen im Sinne des *Washington Consensus* durchzusetzen, da der IMF in seiner Rolle als *Lender of Last Resort* ausgebaut und seine Funktion als Strukturanpassungsorgan gefestigt wurde. Dies war in dieser Form primär auf die „institutionalistische Wende" im Fonds zurückzuführen, wodurch Konsultationsprozesse geöffnet, Akteure und Reformvorschläge integriert wurden und Kritik entschärft wurde. Letztlich wurde der Status quo reproduziert, weshalb man nicht von einer Reform des IMF sprechen kann, sondern vielmehr von institutionellen Lernprozessen, die nach der Meinung von Horst Köhler durchaus „beträchtliche Fortschritte" machten (Köhler 2002: 19) – allerdings verliefen sie stets zugunsten der hegemonialen Kräfte.

Die Schlagworte dieses Lernprozesses lauteten Krisenprävention, Überwachung und technische Hilfestellung. Dahinter verbargen sich die Etablierung von *Good Governance*-Richtlinien, das Erstellen von Standards und Kodizes, die Erhöhung der Transparenz (in den Mitgliedsländern, wie auch des Fonds selbst), das *Streamlining* der Fazilitäten und Konditionalitäten, die Entschuldungs- und Armutsbekämpfungsinitiativen (HIPC-Initiative und PRGF/PRSPs), die Finanzmarktprogramme (FSAPs), der Aufbau einer Kapitalmarktabteilung und das *Sequencing* der Kapitalverkehrsliberalisierung. Die Grenzen des Reformspektrums

wurden beim Aspekt der Institutionalisierung der Kapitalverkehrsliberalisierung und bei der Anwendung von Kapitalverkehrskontrollen deutlich. Ähnlich verhielt es sich bei der Ausgliederung der Strukturanpassungsfazilitäten zur Weltbank (bzw. zu den Regionalbanken) sowie der Erweiterung der internen Transparenz (auf das IMF-Exekutivdirektorium) und der externen Transparenz (auf OFCs).

Während die Erhöhung der Transparenz des IMF und die Kapitalverkehrskontrollen heterodoxe Projekte waren, war die Auslagerung (bzw. Aufgabe) des Langfristengagements ein Vorhaben von Laissez-Fairers und Institutionalisten. Die Universalisierung der Kapitalverkehrsliberalisierung war ein Ansatz der Marktakteure. Der Ausbau des IMF zu einem internationalen *Lender of Last Resort* entsprach im Grunde den Vorstellungen aller Akteursgruppen, wenngleich in unterschiedlicher Akzentuierung. Am stärksten ausgeprägt war diese Vorstellung bei der internationalen Finanzgemeinde und den Finanzmarktstabilisierern. Unter Camdessus strebte der IMF dies ebenfalls an, während Köhler diese Rolle restriktiver gestalten wollte. Auch die Strukturanpassungspolitik der Clinton-Camdessus-Periode war nicht im Sinne der Institutionalisten, da sie aufgrund ihrer spezifischen Eingriffe in nationale Souveränitätsrechte das technokratische Erscheinungsbild des IMF und damit letztlich dessen Handlungsfähigkeit unterminierte. Den Institutionalisten, vornehmlich den europäischen Regierungen und der *Epistemic Community*, ging es um die Erhöhung der Autonomie des IMF, die unter den einseitigen Reformen der Clinton-Camdessus-Zeit durch das inflationäre Ausnutzen von Ermessensspielräumen im Sinne der internationalen Finanzgemeinde (*Bail-out*, SAP) ausgehöhlt worden war und verhältnismäßig hohe Kosten bei geringem Nutzen für die europäischen Akteure verursacht hatte (vgl. Lipp 1998). Die von heterodoxen und orthodoxen Ökonomen hergestellte Kausalität zwischen der Kapitalverkehrsliberalisierung und der Asienkrise gab zugleich den entscheidenden Anstoß für den Reformdiskurs. Das Beharren der Marktakteure auf der Kontinuität der bisherigen Liberalisierungspraxis gemäß des *Washington Consensus* schürte die Dynamik im Diskurs an, weil dadurch die politische Partikularität des Ansatzes offensichtlich wurde. In der Folge kamen die Fazilitäten, Konditionalitäten und die Intransparenz des IMF unter Druck, und durch den mächtigen Kritiknexus zwischen *Bail-out* und *Moral Hazard* wurde dieser Druck für den IMF existenzbedrohend. In der Folge schlossen sich die „institutionalistische Wende" und die genannten Lernprozesse an.

Dabei handelte es sich um Anpassungsprozesse durch inkrementelles Lernen, da weder größere Veränderungen noch eine Hinterfragung des orthodoxen Paradigmas stattfanden (vgl. Haas 1990 sowie Kapitel I).

Die Lernprozesse äußerten sich im Ausbau der *Lender of Last Resort*- und SAP-Funktion des IMF, zu dessen Legitimierung Ansätze wie Transparenz, *Ownership*, *Sequencing*, Armutsreduzierung und Standards und Kodizes notwendig waren. Wirkliche Reformen, die vom orthodoxen Paradigma abgewichen wären, haben nicht stattgefunden. So konnte trotz des paradigmenübergreifenden Konsenses über Gefahren der Kapitalverkehrsliberalisierung keine Akzeptanz für Kapitalverkehrskontrollen aufgebaut werden.

Der Kritik an der SAP wurde – der gleichen Logik folgend – nicht durch die Erhöhung der nationalen (geld-)politischen Autonomie, sondern durch das Konzept der *Good Governance* begegnet. Und *Good Governance* muss als Instrument zur Durchsetzung marktwirtschaftlicher Strukturen in den Entwicklungs- und Schwellenländern verstanden werden. Ian Taylor nannte das die „Verwirklichung der zweiten Stufe kapitalistischer Restrukturierung“, „as state elites in the periphery are encouraged to lock-in the liberalization process by enacting good governance prescriptions that serve to isolate, and at the same time *legitimize*, economic reforms along neoliberal lines“ (Taylor 2004: 133; anfängliche Übers.: CK). Dabei hat insbesondere die Tatsache, dass *Good Governance* als „common sense“ und nicht als *Top-down*-Prozess von Seiten des IMF verstanden wurde, das Konzept so konsensfähig und effektiv gemacht: „The good governance project is a highly effective strategy [...] being against good governance is like being against motherhood and apple-pie [...].“ (Ebd.: 134)

Ähnlich verhielt es sich mit der Erhöhung der Transparenz und der Kodifizierung und Standardisierung von Messgrößen und Kennziffern und deren Schwellenwerten, durch die eine solide von einer unsoliden Wirtschafts- und Fiskalpolitik unterschieden werden konnte (vgl. Gill 1998: 30). Der Konsenscharakter des Transparenzansatzes transportierte gleichzeitig *Good Governance* als „Sachzwang“, wodurch Eliten in den peripheren Ländern nationale Widerstände besser zu marginalisieren vermochten und eine höhere Akzeptanz in der Zivilgesellschaft aufbauen konnten. *Good Governance* war insofern auch Teil eines größeren Projekts, die politische Autorität neoliberaler Eliten im Süden zu legitimieren (Taylor 2004: 135). Die Rolle des IMF bestand u.a. darin, gegenhegemoniale Ansätze zu adoptieren und zu adaptieren sowie paradigmatische Übereinstimmungen zwischen Globalisierungskritikern und internationalen Finanzmarktstabilisierern durch die Kooptation nationaler Eliten zu unterbrechen, was über das Forum der G-24 ablief.

Die G-24 spielten auch in der folgenden Fallstudie zum internationalen Insolvenzrecht eine zentrale Rolle indem sie halfen, eine weitreichende, ursprünglich heterodoxe Reformidee zu verhindern. Das Insol-

venzrecht ist wie das *Amendment* zur Verankerung der Kapitalverkehrsliberalisierung als Reformmaßnahme gescheitert. Allerdings war der Ursprung des Insolvenzrechtsansatzes ein heterodoxer, da die Kernforderung des systematischen Einbezugs des Privatsektors in Krisenlösungen (*Private Sector Involvement*, PSI) einer Verrechtlichung und somit Regulierung monetärer Beziehungen, in diesem Fall von Gläubiger-Schuldner-Beziehungen entsprach. PSI wurde zum zentralen Reformansatz der Institutionalisten zur Wiederherstellung größerer Eigenständigkeit des IMF, indem seine *Lender of Last Resort*-Funktion reglementiert würde. Der IMF entwarf unter Köhler den *Sovereign Debt Restructuring Mechanism* (SDRM), der ein universell-statutarischer Ansatz zum Einbezug des Privatsektors in Länderinsolvenzen war und empfindlich in den Status quo der Gläubiger-Schuldner-Beziehung einerseits, und die Beziehung des IMF zur internationalen Finanzgemeinde (*Bail-out*) andererseits eingriff. Im erfolgreichen Widerstand der Marktakteure, aber auch der Laissez-Fairers, wurden die Machtverhältnisse im IMF deutlich und können im Folgenden unter Zuhilfenahme der Diskurstheorie nachgezeichnet werden.

V. Das Scheitern der Reforminitiative eines internationalen Insolvenzrechts

Als Anne Krueger, *First Deputy Managing Director* unter Horst Köhler, Anfang November 2001 den *Sovereign Debt Restructuring Mechanism* (SDRM) vorstellte, wurde dies als „Paukenschlag“ gewertet (Dieter 2002). Der SDRM war das Konzept des IMF zur geordneten Restrukturierung souveräner Schulden und wurde deswegen auch als Insolvenzordnung für Staaten bezeichnet. Kernelement dieses Mechanismus war die Verregelung von Schuldner-Gläubiger-Beziehungen im Krisenfall einer drohenden Zahlungsunfähigkeit. Im internationalen Raum gab es bislang dafür keine entsprechende Regelung und der SDRM war der Versuch, diese Rechtslücke zu schließen. Im nationalen Rechtsraum wendet sich der Schuldner bei drohender Zahlungsunfähigkeit an ein Insolvenzgericht und meldet ggf. Insolvenz an. Der Insolvenzverwalter kümmert sich dann um die Abwicklung der Konkursmasse. Ein solcher Schritt ist Staaten jedoch nicht möglich, weil es (a) im internationalen Raum keine internationale Insolvenzordnung gibt, und (b) ein souveräner Staat nicht liquidiert werden kann.

Bisherige Praxis solcher öffentlicher Umschuldungsverhandlungen war deshalb die individuelle Gerichtsbarkeit von Schulden in der jeweiligen Jurisdiktion, in welcher die Schulden aufgenommen worden waren. Dadurch kam es zu langwierigen Konfrontationen zwischen Schuldner und Gläubigern, die zum einen hohe Kosten verursachten und zum anderen dem Schuldner aufgrund des Vertrauensverlustes für eine lange Zeit den Zugang zu den internationalen Kapitalmärkten versperrten. In den 1990er Jahren wurden insbesondere IMF-Kredite zunehmend dazu verwendet, die Außenverschuldung zu bedienen (*Bail-out*), wodurch der Zugang zu den Kapitalmärkten wiederhergestellt und eine katalytische Wirkung für Kapitalströme erwartet wurde. Nach der „institu-

tionalistischen Wende“ im Fonds war es der zentrale Ansatz Köhlers und Kruegers, den *Bail-out-Moral-Hazard*-Nexus durch den Einbezug des Privatsektors über den SDRM zu unterbrechen. Letztlich kritisierten die großen Beitragszahler des Fonds den Umverteilungseffekt öffentlicher Gelder zugunsten privater Gläubiger.

Der Insolvenzrechtsansatz war die weitreichendste und umstrittenste Reforminitiative im IMF-Reformdiskurs, denn *Private Sector Involvement* (PSI) bedeutete eine substanzielle Abweichung von der bisherigen Krisenpraxis des Fonds und traf deshalb insbesondere auf den Widerstand der bisherigen Profiteure der *Bail-outs* in Gestalt der internationalen Finanzgemeinde. Die Marktakteure bestanden auf der Beibehaltung des Status quo, souveräne Umschuldungsabkommen ad hoc und bilateral auszuhandeln, bzw. auf die Kredite des IMF zu rekurrieren. Globalisierungskritiker, die bereits in den frühen 1980er Jahren ein PSI-Konzept entwickelt hatten, kritisierten hingegen Kruegers SDRM als zu stark an den Interessen der Gläubiger orientiert, weshalb sie ein „Faires und Transparentes Schiedsverfahren“ (*Fair and Transparent Arbitration Process*, FTAP) forderten. Das US-Finanzministerium tendierte zur Position der Finanzgemeinde und entwarf einen kontraktualistischen ad hoc-Umschuldungsansatz in Gestalt der *Collective Action Clauses* (CACs) oder kollektiven Umschuldungsklauseln, die in einzelne Staatsanleihen aufgenommen werden sollten. Der Ansatz des IMF in Gestalt des SDRM veränderte sich im Verlauf des Diskurses immer stärker in Richtung der kontraktualistischen Vorstellungen, was auf die spezifischen Machtverhältnisse in diesem Diskurs zurückzuführen war und auch dessen Dynamik erklärte.

Es entwickelte sich ein Reformdiskurs, wie es ihn zuvor nicht gegeben hat und auch nicht geben konnte, weil sich der IMF mit seinem Ansatz an die Lösung eines neuartigen Verschuldungsproblems wandte, das nur im Kontext von *Global Finance* verständlich wurde: Während in den 1980er Jahren internationale Schulden größtenteils in Form von Bankkrediten bestanden und diese im Zuge der lateinamerikanischen Schuldenkrise konzertiert im Londoner Club neu verhandelt worden waren, war dies in den 1990er Jahren nicht mehr möglich, da sich das Verschuldungsprofil grundlegend verändert hat. Im Zuge von *Global Finance* verschuldeten sich Staaten vornehmlich über Anleihen auf internationalen Kapitalmärkten. Damit einher ging die Dezentralisierung, Heterogenisierung und Anonymisierung der Gläubigerstruktur eines Landes, was eine Umschuldung im Falle einer Krise erheblich erschwerte (wie es bspw. in Argentinien zu beobachten war). Der SDRM-Vorschlag ging u.a. dieses Koordinationsproblem an, indem er Regeln für qualitative Mehrheitsentscheidungen der Gläubiger vorsah, damit

nicht mehr, wie es bislang der Fall war, alle Gläubiger einer Restrukturierung zustimmen mussten (die kollektive Entscheidungsfähigkeit herzustellen, war auch das Ziel der CACs). Durch den SDRM-Vorschlag wurde ferner die Möglichkeit zur Anordnung einer Abschreibung von Forderungen angestrebt, worin er sich vom Ansatz der Finanzgemeinde und der Laissez-Fairers grundlegend unterschied.

Die Verrechtlichung der internationalen Schuldenfrage entsprach einer qualitativen Abweichung vom *Washington Consensus*, weshalb zu fragen ist, wie es zu diesem Reformansatz des IMF kommen konnte und weshalb er am Ende trotz breiter Unterstützung scheiterte. Die Analyse dieses *Policy*-Prozesses geschieht in drei Schritten: Zuerst werden Ideen und Ansätze zur Errichtung eines internationalen Insolvenzrechts aus den 1980er Jahren diskutiert, da sie intellektuelle Vorläufer des SDRM darstellten. Danach wird der politische Diskurs bis zur Lancierung des SDRM im November 2001 dargestellt, mit dem Ziel, die Vorläuferkonzepte des SDRM bzw. dessen konkurrierende Ansätze samt Paradigmen zu identifizieren. Im dritten Schritt wird der SDRM-Diskurs in seinen verschiedenen Entwicklungsstufen nachgezeichnet und analysiert. Der SDRM wurde von seiner ersten Version im Winter 2001 bis zum Scheitern des Reformvorhabens auf der Frühjahrskonferenz 2003 mehrere Male überarbeitet ($SDRM_{1,2 \text{ und } 3}$) – eine Überblickstabelle über Merkmale der verschiedenen Versionen und Konkurrenzansätze befindet sich im Resümee, in welchem auch die Diskursstrategien der Akteure analysiert werden.

1. Wissenschaftsdiskurs

Der historische Kontext, in dem die souveräne Insolvenzthematik erstmals diskutiert wurde, war die Verschuldungsproblematik Lateinamerikas. In den späten 1970er Jahren wurde der Topos Gegenstand einer wissenschaftlichen Diskussion. In den 1980er Jahren brachte die UNCTAD die Überlegungen in eine politische Form und präsentierte die Idee als einen heterodoxen Reformansatz. Mitte der 1990er Jahre wurde die Idee durch Jeffrey Sachs in Reaktion auf die Rolle des IMF in der Mexikokrise politisiert.[1]

1 Bereits in der Frühneuzeit sprach sich Adam Smith für ein internationales Insolvenzrecht aus, da er in der Zahlungsunfähigkeitserklärung den „am wenigsten entwürdigenden" Weg für einen Schuldnerstaat ebenso wie für den überschuldeten Einzelnen sah: „When it becomes necessary for a state to declare itself bankrupt, in the same manner as when it becomes necessary for an individual to do so, a fair, open and avowed bankruptcy is always

1.1 Frühe Analogien zum US-Insolvenzrecht

In der zweiten Hälfte der 1970er Jahre entwickelte Göran Ohlin (1976) als einer der ersten Theoretiker eine Rationalität für ein internationales Insolvenzrecht aus der Entwicklungsperspektive (vgl. Rogoff/Zettelmeyer 2002: 4). Seiner Meinung nach war es für die Entwicklungsfinanzierung und die Herstellung der entsprechenden Kapitalströme notwendig, ein internationales Insolvenzrecht zu etablieren: „Development finance needs something like the institution of ‚honourable bankruptcy'." (Ohlin 1976: 220) Damit sprach er zu einem frühen Zeitpunkt Zusammenhänge an, die dann in den 1980er Jahren von der UNCTAD aufgegriffen wurden, nämlich die negativen Auswirkungen einer aussichtslosen Verschuldungssituation auf Entwicklung unter Effizienzgesichtspunkten. Darauf aufbauend wurden in den folgenden Jahren weitere Überlegungen angestellt, die in erster Linie die Analogie mit nationalen Insolvenzordnungen herzustellen versuchten. Referenzgesetzestext war dabei stets der *US Bankruptcy Code* (das US-amerikanische Insolvenzrecht), und darin die beiden Artikel 9 und 11 (*Chapter 9 and 11*). Der Insolvenz-Artikel 9 regelte das Verfahren für Gebietskörperschaften, Artikel 11 das für Unternehmen.[2]

In den ersten Analogien zum US-Insolvenzrecht wurde jedoch noch auf Um- und Entschuldung abgezielt, wiederum aus der Entwicklungsperspektive und im Kontext der lateinamerikanischen Schuldenkrise. So schrieb etwa Christopher Oechsli Anfang der 1980er Jahre, dass eine Reihe der Verfahren, die im Artikel 11 des US Bankruptcy Code von 1978 für angeschlagene Unternehmen vorgesehen sind, auch für die Neuverhandlung der Schulden der am wenigsten entwickelten Länder (*Least Developed Countries*, LDC) in Frage kämen (Oechsli 1981: 354). Die Rolle des IMF könnte in der Überwachung dieses Prozesses liegen. Er sollte sicherstellen, dass Restrukturierungsverhandlungen verkürzt werden und in einem sicheren Rechtsrahmen verlaufen. Letztlich schadete die Abwesenheit einer solchen Regelung vor allem dem Schuldner (ebd.: 329). Ein entsprechendes internationales Rahmenwerk müsste alle großen staatlichen und privaten Gläubiger in die Verhandlungen verbindlich einbinden. Oechsli adressierte aber nicht explizit kollektive

the measure which is both least dishonourable to the debtor, and least hurtful to the editor." (Smith 1776: 564f.)

2 Der Bezug zum US-amerikanischen Insolvenzrecht wurde bereits in den frühen 1980er Jahren hergestellt, und auch im Reformdiskurs des Untersuchungszeitraums spielte diese Analogie eine große Rolle. Schließlich entschärfte die Tatsache, dass es einen solchen Mechanismus auf nationaler Ebene in den meisten Marktwirtschaften gibt, den heterodoxen Ursprungskontext der Idee.

Handlungsprobleme (*Collective Action Problems*) oder das Problem mit Trittbrettfahrern (*Free Rider*) bei dezentralen Umschuldungsverhandlungen, sein Fokus lag vielmehr auf der Schaffung eines verlässlichen Zeitplans und von Kommunikationswegen. Allerdings zielte sein Ansatz des Einbezugs von Schuldnern, privaten und öffentlichen Gläubigern implizit auf die Problematik von *Moral Hazard* ab, womit er bereits zu einem frühen Zeitpunkt viele Kernelemente des SDRM vorwegnahm (vgl. auch Bulow/Rogoff 1988).

Mit der Verschärfung der lateinamerikanischen Schuldenkrise wurde die Idee verstärkt diskutiert (vgl. Suratgar 1984; Williamson 1985). Es wurde über ein *international Chapter 11* nachgedacht, in dessen Zuge auch Kapitalverkehrskontrollen vorgesehen waren, die einen sofortigen Zahlungsstopp sanktionieren würden (sog. *Standstill*-Regel).[3] John Williamson propagierte 1985 einen „quasi-judicial mechanism [...] to try to make operational the distinction between insolvency and illiquidity", während er ausschließlich im Fall der Insolvenz eine Schuldenreduzierung vorsah.

Jeffrey Sachs veröffentlichte in diesem Kontext eine wichtige Studie, in der es um theoretische Aspekte internationaler Schuldenverhältnisse ging. Er theoretisierte das *Collective Action Problem*, Gläubigerpanik und Trittbrettfahrertum. Aus seiner Sicht sei es für einen einzelnen Gläubiger durchaus rational, seine Ansprüche gegen einen überschuldeten Staat einzufordern und notfalls einzuklagen, „even if doing so injures the economic performance of the debtor so much that the creditors suffer collectively" (Sachs 1986: 418). Die Verhinderung eines solchen Verhaltens sei eine zentrale Aufgabe eines Insolvenzmechanismus, welcher die Möglichkeiten des einzelnen Gläubigers beschränke, gegen das Interesse des Gläubigerkollektivs zu handeln. „Unfortunately, countries cannot file for Chapter 11 protection." (Ebd.) Während Sachs also stark auf Effizienzaspekte abzielte und die individuellen und kollektiven Handlungsrationalitäten gegeneinander ausspielte, theoretisierten die UNCTAD (1986) und der Wiener Ökonom Kunibert Raffer (1986), der ein Experte der Globalisierungskritiker war (vgl. Interview NGO [2]), diesen Aspekt stärker aus dem Blickwinkel der Entwicklungsländer und Fragen der „Fairness".

---

3 Es wurden im PSI-Diskurs eine Reihe von Ausdrücken synonym für *Standstill* verwendet, u.a. *Stay on Litigation*, *Automatic Stay*, *Initial Stay*. Die deutsche Übersetzung ist im allgemeinen ‚Zahlungsmoratorium', aber auch ‚Zahlungsstopp' oder ‚Zahlungseinstellung'. Mit *Standstill* wurde im Sinne eines *Stay on Litigation* auch ausgedrückt, dass in dieser Periode das Klagerecht der Gläubiger ausgesetzt ist.

Gegen Ende der 1980er Jahre war es Benjamin Cohen (1989a/b), der den Vorschlag für ein *Global Chapter 11* vorbrachte und sich dabei an Oechsli orientierte, wobei er einen wichtigen Schritt über diesen hinausging, indem er eine neue *International Debt Restructuring Agency* (IDRA) vorsah. Idealerweise sollte damit eine neue und unabhängige Organisation geschaffen werden, um die Neutralität im Schiedsfall zu gewährleisten. Allerdings sollte diese Aufgabe zunächst auch der IMF übernehmen können (vgl. Cohen 1989b). Die IDRA sollte mit einer Zwangsgewalt ausgestattet sein, da sie im Falle eines „deadlocks" und zur Vorbeugung von Trittbrettfahrertum über die Restrukturierungsbestimmungen verfügen können sollte: „[...][D]issenting creditors might be obliged to accept terms agreed by a qualified majority, if IDRA declared the proposed settlement to be ‚fair and equitable'." (Ebd.: 33) Dieser Vorschlag stieß u.a. auf die Kritik von John Williamson. Eine IDRA sei nicht notwendig, vielmehr reiche ein vertragsrechtlicher ad hoc-Ansatz aus (1992: 94f.).[4] Damit wurden bereits zu Beginn der 1990er Jahre auf der wissenschaftlichen Ebene die Dimensionen des Diskurses um den späteren SDRM ausgelotet.

Die heterodoxe Kritik an den bisherigen Konzepten wurde vor allem von Kunibert Raffer (1990) entwickelt. Er orientierte sich primär am *Chapter 9* des *US Bankruptcy Code*. Der Artikel 9 ist die nationale Insolvenzrechtsordnung für Gebietskörperschaften in den USA. Wie Cohen sah er die Schaffung einer neuen Institution in Gestalt eines unabhängigen Schiedsgerichts vor („neutral court of arbitration"), das dem nationalen Vorbild entsprechen sollte. Der IMF (oder auch die Weltbank) seien keinesfalls geeignet, diese Funktion zu übernehmen, da sie von Gläubigerstaaten dominiert seien und insofern nicht als unabhängiges Schiedsgericht auftreten könnten. Sie könnten allerdings als Gläubigervertreter eine Verhandlungsposition einnehmen. Eine weitere zentrale Neuerung des Vorschlags von Raffer war der Einbezug der Zivilgesellschaft des jeweiligen Schuldnerlandes in diesen Verhandlungsprozess. Der Rekurs auf *Chapter 9* und nicht *11* erklärte sich aus dem Sonderstatus, der Gebietskörperschaften und somit auch souveränen Schuldnern beigemessen werden sollte.

---

4 Sein Vorschlag war die Erstellung von Kriterien, durch welche Überschuldungssituationen in selbst- und fremdverschuldet unterteilt werden könnten; nur im letzteren Fall sollten Schulden im Rahmen einer Umstrukturierung erlassen werden. Durch solche Kriterien sollten Schuldnerländer dazu gebracht werden, sich „verantwortungsvoll" zu verhalten (Williamson 1992: 94).

1.2 Jeffrey Sachs' Rede in Folge der Mexikokrise

Mitte der 1990er Jahre begann sich der Diskurs in Folge der Mexikokrise qualitativ zu verändern, da er nunmehr stärker auf den IMF zentriert wurde. Zurückzuführen war dies auf dessen Rolle in der Mexikokrise (siehe Kapitel II). Jeffrey Sachs hielt in Reaktion auf dessen Krisenengagement am 20. April 1995 eine einflussreiche Rede, auf die sich im Grunde alle Diskursteilnehmer im weiteren Verlauf (zustimmend oder ablehnend) beriefen. Er thematisierte darin die künftige Rolle des IMF und die Frage, ob und unter welchen Bedingungen der Fonds die Funktion eines *Lender of Last Resort* übernehmen könne und solle. Aufbauend auf einer systemischen Kritik am IMF schlug Sachs vor, dessen Rollenverhältnis zwischen den Aufgaben eines internationalen Insolvenzgerichtshofs und denen eines internationalen *Lender of Last Resort* neu zu gewichten: „IMF practices should be reorganized so the IMF plays a role far more like an international bankruptcy court and far less like the lender of last resort to member governments." (Sachs 1995: 14) Der IMF sollte zwar als LLR fortbestehen, allerdings sollte der Privatsektor über eine Insolvenzregelung systematisch in die Finanzierung miteingebunden werden (ebd.: 15f.). Er sprach sich deutlich für einen internationalen Rechtsrahmen für souveräne Insolvenzanträge nach dem Vorbild nationaler Regelungen aus:

> „Just as in domestic financial markets, international law is needed to overcome market failures and instability. The IMF has the central role to play in establishing the international legal arrangements to promote an efficient international monetary and financial system." (Ebd.: 15)

Sachs argumentierte, dass die individuelle Handlungsrationalität den Restrukturierungsprozess im Insolvenzfall systematisch störe – es gäbe kollektive Handlungsprobleme, vergleichbar mit einer ungeregelten Unternehmensinsolvenz. Drei Stufen der Umschuldung seien dafür besonders anfällig (ebd.: 7ff.):

1. Der Insolvenzfall führe in der Regel zu einem „Creditor Grap Race", in dem jeder Gläubiger das Ziel verfolge, den ausstehenden Kredit einzufordern. Dieses individuell rationale Verhalten führe schnell zur Liquidierung des Schuldners.
2. Während der Restrukturierungsphase selbst benötige das Unternehmen oftmals neues Kapital („Fresh Loans"), um die profitablen Bereiche und/oder den Grundbetrieb aufrechtzuerhalten. Durch die Last alter Schulden („Non Performing Loans") bestehe für einen Kredit-

geber aber kein Anreiz, neue Kredite zu vergeben, wenn nicht gesichert sei, dass der neue Kredit prioritär behandelt wird.
3. Während der Bilanzkorrektur, in deren Zuge Schulden zur Wiederherstellung der Zahlungsfähigkeit abgeschrieben oder umgeschuldet werden müssen, stelle sich erneut das kollektive Handlungsproblem, da jeder Gläubiger versuche, entsprechende Zugeständnisse auf andere Gläubiger abzuwälzen.

Um diese Probleme zu unterbinden, bedurfte es nach Sachs gezielter regulativer Eingriffe in diesen Prozess. Er forderte eine „Automatic Stay Provision“, durch die garantiert würde, dass eine Schuldeneintreibung von Seiten eines Gläubigers vor Aufnahme des Insolvenzverfahrens nicht möglich ist. Diese Provision bliebe solange aufrecht erhalten, bis der „Reorganization Plan“ in Kraft getreten sei – dieser sollte entweder durch Zustimmung der Gläubiger („Creditor Classes“) angenommen werden, oder auf Anordnung des Insolvenzgerichts in Kraft treten („Cramdown“). Ferner sollte die Kapitalversorgung für die laufenden Kosten gesichert sein („Debtor-in-Possession Financing“). Das Insolvenzgericht sollte – in Anlehnung an Artikel 9, §940 des US Insolvenzrechts – weder in die politischen Verhältnisse des Schuldnerlandes, noch dessen Besitzstände und Einkommensquellen eingreifen dürfen: „The essential task is to keep the state functioning in an orderly and necessary manner.“ (Ebd.: 10)

Der Ansatz von Sachs wurde zum zentralen wissenschaftlichen Bezugspunkt für die Entwicklung des SDRM im IMF. Der Fonds berief sich zunächst darauf, weil er darin die Chance sah, die eigene Rolle über die völkerrechtliche Verankerung eines solchen Insolvenzmechanismus in seinen Statuten einerseits systemisch zu erweitern, andererseits das *Moral Hazard*-Problem zu entschärfen. Eine Statutenerweiterung würde nach Ansicht des Fonds nötig werden, da es dem Fonds möglich sein sollte, den Zahlungsstopp (*Standstill*) eines Landes zu initiieren.[5] Die Tatsache, dass sich ein prominenter orthodoxer Ökonom deutlich für den

5 Der SDRM wurde deshalb auch als statutarischer Ansatz bezeichnet, weil er als *Amendment* der *Articles of Agreement* verankert werden sollte. Der zu erweiternde Artikel war Art. VIII, Section 2(b) – im Wortlaut: „Exchange contracts which involve the currency of any member and which are contrary to the exchange control regulations of that member maintained of imposed consistently with this Agreement shall be unenforcable in the territories of any member. In addition, members may, by mutual accord, cooperate in measures for the purpose of making the exchange control regulations of either member more effective, provided that such measures and regulations are consistent with the Agreement.“ (Articles of Agreement, Art. VIII, Section 2(b))

Einbezug des Privatsektors in die Krisenlösung durch einen Insolvenzmechanismus aussprach, rief eine breite mediale Resonanz hervor und beeinflusste den Diskurs maßgeblich:

„While earlier proposals did not elicit much response, virtually all the literature published after mid-1995 discusses Sachs. Although it was never formally published, Sachs's lecture probably did more to popularize the idea of international bankruptcy than all of the literature that preceded him." (Rogoff/Zettelmeyer 2002: 12)

Besonders auffällig wurde die Wirkung der Rede auf dem G-7-Gipfel in Halifax im Juni 1995, wo sein Ansatz diskutiert wurde und teilweise auf große Zustimmung traf (vgl. Kenen 2001: 4). Die positive Resonanz war zurückzuführen auf seine effizienztheoretisch motivierte Krisenlösung vor dem Hintergrund der Vermeidung von *Moral Hazard* bei gleichzeitiger Reduzierung der Kosten für die Gläubigerländer in ihrer Funktion als Anteilseigner und Beitragszahler des IMF. Insofern avancierte die Idee des Insolvenzgerichts in Gestalt des IMF zum Dreh- und Angelpunkt des Reformansatzes der Institutionalisten. Gleichzeitig versuchten die Globalisierungskritiker und die Finanzmarktstabilisierer, den Diskurs auf der Grundlage des UNCTAD- und Raffer-Ansatzes stärker in Richtung der Etablierung eines unabhängigen Schiedsgerichts zu drängen. Allerdings war der Sachs-Ansatz bereits sehr weitreichend, weil er eine klare Verrechtlichung der Gläubiger-Schuldner-Beziehungen vorsah, in welcher der IMF die zentrale Rolle innehatte. Der diskursive Spielraum der Kritiker war demnach von Anfang an äußerst gering. Dadurch, dass die Institutionalisten diesen ursprünglich heterodoxen Gedanken aufgriffen, waren die Kritiker von Beginn an orthodox eingebunden und dadurch weitgehend neutralisiert.

2. Politischer Diskurs

In Folge der Sachs-Rede versuchte vor allem die Gruppe der Zentralbanker der großen Industrieländer, die G-10, das Thema zu besetzen und entfernte sich dabei von dessen Vorschlag, der in Richtung eines vertraglichen Ansatzes zielte und damit den Vorstellungen der Marktakteure näher stand. Dadurch bekam der Diskurs eine neue Dynamik, die zudem durch die Asienkrise, die Führungswechsel in Washington sowie weitere Krisen angefacht wurde. Über die G-10-Arbeitsgruppe gelangte die Insolvenzrechtsthematik in den politischen Reformdiskurs, der in diesem Abschnitt analysiert wird. Im wesentlichen oszillierte der Dis-

kurs in der Phase bis Ende 2001 zwischen staatlichen Akteuren und der Finanzgemeinde, deren Interesse es war, den Mechanismus zu verhindern, der dann im November 2001 als SDRM von Anne Krueger als Reformansatz des IMF lanciert wurde.

2.1 Marktbasierte Ansätze des Kontraktualismus

Es war das Ziel der neu errichteten G-10-Arbeitsgruppe, die Schuldenbeziehungen nicht universell zu verrechtlichen, sondern vielmehr den sog. *Contractual Approach* oder vertragsrechtlichen Ansatz der *Collective Action Clauses* (CACs) voranzutreiben. Der Ansatz der G-10-Arbeitsgruppe wurde in dem für den Diskurs bedeutenden „Rey-Report" veröffentlicht (G-10 1996).[6] Bedeutend war der Report deshalb, weil er als erstes offizielles Dokument *Collective Action Clauses* auf internationaler Ebene vorschlug, also die Lösung des strukturellen Gläubiger-Koordinierungsproblems durch den Einsatz singulärer Anleihe-Instrumente. Dieser Ansatz wurde im Diskurs als der „market-led process" bekannt: Grundlegende Empfehlung des Reports war es, die Vertragserfüllungspflicht eines Schuldners nicht in Frage zu stellen und die Marktdisziplin zu bewahren (ebd.: §2). Insofern bedeutete der Rey-Report auch keine wesentliche Abkehr von der bisherigen Praxis der Schuldenrestrukturierung – schließlich waren CACs auf manchen Anleihemärkten bereits ein Standardinstrument (u.a. auf dem wichtigen Londoner Markt). Zudem sprach sich der Rey-Report für die bestehenden Umschuldungsmechanismen in Form des Pariser und Londoner Clubs aus, wenngleich für das Problem der dezentralen Anleihenverschuldung Handlungsbedarf erkannt wurde (ebd.: §10).

Die grundlegenden Empfehlungen des Reports waren, dass Zahlungseinstellungen (d.h. Moratorien/*Standstills*) nur temporär und in außergewöhnlichen Situationen stattfinden dürfen sollten. Außerdem sollten weder das Schuldnerland, noch die Gläubiger vor nachteiligen finanziellen Konsequenzen einer Krise geschützt werden; es sollte weiterhin den Märkten überlassen werden, das entsprechende Kreditrisiko zu bestimmen. Zudem sollte kein Schuldentypus von Restrukturierungen ausgenommen werden. Internationale Insolvenzprozedere oder andere formale Arrangements stellten dem Report zufolge keine tragfähige Lösung im Umgang mit souveränen Liquiditätskrisen dar. Die eigentliche

6 Benannt nach dem belgischen Notenbanker Jean-Jacques Rey, Vorsitzender der G-10-Arbeitsgruppe. Die G-10 hatte in diesem Diskurs einen „erheblichen Einfluss" und schlug als hochrangiges Gremium frühzeitig CACs vor – „zum ersten Mal auf internationaler Ebene" (Interview Deutsche Bundesbank [1]).

Lösung der Probleme wurde vielmehr in der Stärkung der Finanzsysteme in Schwellenländern identifiziert. Bis dahin sollte der IMF seine *Lending into Arrears*-Praxis erweitern und Anleihen mit einbeziehen. *Lending into Arrears* umschrieb die Praxis des IMF, einem Land Kredite zu gewähren, auch wenn noch ausstehende Kredite bestanden.[7]

Der Rey-Report behandelte in erster Linie die Frage öffentlicher und nicht privater Schulden, insofern lag die Priorität in der Aufrechterhaltung der Kapitalflüsse und des Zugangs zu den Kapitalmärkten. Der Report setzte primär am Koordinationsproblem an; Fragen wie *Moral Hazard* und Störung des Restrukturierungsprozesses durch sog. *rogue creditors* standen nicht im Vordergrund – damit waren individuelle („Schurken"-)Gläubiger gemeint, die durch Klagen den Restrukturierungsprozess störten. Insofern stellte der Bericht nur den Anfang des politischen Diskurses dar.

Der Rey-Report orientierte sich auffällig eng an den Vorstellungen der privaten Marktakteure. Im Vorfeld des Reports wurde im Auftrag der Rey-Gruppe eine Umfrage unter Marktteilnehmern zur Thematik vorgenommen, so dass die Formulierung des Berichts sehr stark deren Vorstellungen widerspiegelte. „The conclusions of the G-10 report were remarkably consistent with the views expressed in the survey", schrieb Lex Rieffel, ein Experte der internationalen Finanzgemeinde (2003: 222). Die Idee des verordneten Zahlungsstopps stieß aber dennoch auf deren Widerstand, da der Einsatz von *Standstill*-Verordnungen als ein faktischer Ersatz für institutionelle Neuerungen eingeschätzt wurde, womit den Schuldnern eine mächtigere Verhandlungsposition im Krisenfall eingeräumt würde (ebd.: 223f.). Besonders ablehnend reagierten die Marktakteure auf die Idee, das IMF-*Lending into Arrears* zu erweitern: Das sei eine „unqualified recommendation" (ebd.: 224). Diese scharfe Reaktion war darin begründet, dass die weitere Kreditvergabe von Seiten des IMF ungeachtet der Zahlungsschwierigkeiten eines Lan-

7 Bis zum Ausbruch der lateinamerikanischen Schuldenkrise entsprach es nicht der Praxis des IMF, einem Land Kredite zu gewähren, wenn noch ausstehende Kredite (*Arrears*) an private Gläubiger bestanden. Ein IMF-Kredit wurde solange aufgeschoben, bis es ein tatsächliches oder absehbares Arrangement zur Tilgung der *Arrears* gab. Im Bemühen um die Lösung der Schuldenkrise weichte der IMF diesen Grundsatz auf und unternahm in Ausnahmefällen das *Lending into Arrears*. Ein Land, das kein Abkommen mit seinen privaten Gläubigern erzielt hatte und somit ausstehende Zahlungen anhäufte, konnte fortan dennoch Finanzierung durch den IMF erhalten. Dies war dann der Fall, wenn das als essentiell für die Implementierung eines Anpassungsprogramms galt und wenn das Land Bemühungen zeigte, ein Übereinkommen mit seinen privaten Gläubigern zu erreichen (vgl. Kenen 2001: 90).

des mit seinen privaten Gläubigern die Verhandlungsposition des Schuldners hätte erhöhen können. Schließlich durften solche Kredite in der Regel nicht zur Schuldentilgung verwendet werden, sondern waren Teil eines längerfristigen Auflagenprogramms: „The provision of financial support by the IMF can improve the bargaining position of the debtor substantially.“ (G-10 1996: 23)

Der politische Prozess – aufbauend auf dem Rey-Report – verlief „bemerkenswert langsam“, wie Peter Kenen fand (2001: 90). Auf dem Lyoner G-7-Gipfel im Jahr 1996 wurden die Empfehlungen zwar offiziell als politisches Programm übernommen, aber erst im Jahr 1999 wurde die Empfehlung der *Lending into Arrear*-Erweiterung im IMF übernommen (IMF 1999d). Der Grund hierfür war vor allem der Widerstand von Seiten des *Institute of International Finance* (vgl. IIF 1996). Das IIF propagierte im Unterschied zum Rey-Report stärker Aspekte der Krisenprävention. Zur Vermeidung von Kapitalverkehrskrisen schlug das Institut einen engeren Dialog zwischen Fonds und der Finanzgemeinde vor, was sich u.a. in der Etablierung des *International Capital Markets Department* im März 2001 niederschlug (vgl. Rieffel 2003: 226).[8] Grundsätzlich sollte ihrer Meinung nach dem Preismechanismus die Funktion als Signal und Schockabsorbierer in Krisensituationen überlassen und in Sekundärmärkten nicht regulierend eingegriffen werden. Ferner sollte eine neue Gläubigergruppe geschaffen werden, da der Londoner Club aufgrund der zunehmenden Anleihenverschuldung nicht mehr die gleiche Rolle spielen könnte wie in den 1980er Jahren (vgl. IIF 1996).

Vergleichbar mit den Reaktionen in Folge der Mexikokrise wurde nach Ausbruch der Asienkrise die Debatte um globale Insolvenzregeln und den Einbezug des Privatsektors in die Krisenlösung erneut verstärkt geführt. Die eigens gegründete G-22 beschäftigte sich auf Regierungsebene mit der Reform und trug zur PSI-Thematik entscheidende Impulse bei (das *Financial Stability Forum* schaltete sich nicht in den PSI-Diskurs ein). Die G-22, auch „Willard-Gruppe“ genannt, traf sich zum ersten Mal im April 1998 im Vorfeld der Frühjahrskonferenz des IMF und der Weltbank.[9] Das Staatenforum schuf drei Arbeitsgruppen, die sich mit Transparenz und Rechenschaft, Stärkung der internationalen Finanzarchitektur und Krisenprävention auseinander setzten. Im Oktober

8 Das IIF schlug eine solche *Capital Markets Consultative Group* in einem Brief an den IMF und die Weltbank im April 1998 vor (vgl. Rieffel 2003: 232, Fußnote 17).

9 Das konstituierende Treffen der Gruppe fand im Willard Hotel in Washington statt. Im Laufe des Jahres wuchs die Gruppe auf 33 Länder an, wurde 1999 aber wieder auf 20 Länder reduziert.

1998 wurden die Schlüsselempfehlungen veröffentlicht. Diese gingen über den Rey-Report hinaus, da sie eine breitere Anwendung von CACs vorschlugen, für die sich seit dem Rey-Report kein „Versuchskaninchen“ („guinea pig“; Rieffel 2003: 230) hatte finden lassen. Die Betonung der G-22 lag deshalb auf den „educational efforts“ (G-22 1998: viii), um die Anwendung von CACs zu fördern. Dafür sollten auch souveräne Emittenten identifiziert werden, die dafür in Frage kämen, denn, wie Barry Eichengreen konstatierte, waren CACs mit potenziellen Kosten und dem „First-Mover“-Problem verbunden. Lediglich „Investmentgrade“-Schuldnern (d.h. Schuldner mit einem relativ guten Rating) wäre es möglich, CAC-Anleihen ohne nennenswerten Risikoaufschlag zu begeben. Dazu zählte er Mexiko, Brasilien, Südafrika und Südkorea (vgl. Eichengreen et al. 2003).

Die G-22-Arbeitsgruppe schlug ferner vor, die bestehenden Lösungsansätze vor dem Hintergrund der zunehmenden Anleihenverschuldung zu modernisieren (vgl. G-22 1998: ix). Dabei lag die Betonung auf der „geordneten und kooperativen“ Krisenlösung: „In those extreme cases, where a *temporary suspension of payments cannot be avoided*, experience indicates that a disorderly workout is against the interests of debtors, creditors and the international community.“ (G-22 1998: x; Herv.: CK) Dieser Vorstoß stieß erneut auf Ablehnung der Marktakteure, da er eine Erweiterung des Rey-Reports bedeutete (Rieffel 2003: 231). Der Report der G-22 nahm einige Aspekte vorweg, die ab November 2001, als der IMF seinen SDRM-Ansatz vorstellte, diskutiert wurden.

Das *Interim Committee* des IMF griff in seinem Kommunique vom Frühjahr 1998 die PSI-Strategie auf und begann mit der Entwicklung von „effektiveren Maßnahmen“ zum Einbezug des Privatsektors bei der Lösung von Finanzkrisen. Das beschränkte sich zu diesem Zeitpunkt jedoch noch darauf, „Bestimmungen in Anleiheverträge aufzunehmen, nach denen die Besitzer der Anleihen im Falle eines Zahlungsverzugs in den Umschuldungsverhandlungen vertreten sind“ (IMF 1998: 58). Im März 1999 baute der IMF seine Bemühungen hinsichtlich PSI weiter aus (vgl. IMF 1999e). Er strebte fortan „geordnete“ („orderly“) Schuldenrestrukturierungen vor dem Hintergrund des Scheiterns „freiwilliger“ („voluntary“) Restrukturierungen an. Der Privatsektor sollte stärker in die Prävention und Bewältigung von Krisen eingebunden werden, „um einen geordneten Anpassungsprozess herbeizuführen, *Moral Hazard* zu begrenzen, die Marktdisziplin zu stärken und den Kreditnehmern aus den aufstrebenden Märkten zu helfen, sich gegen Finanzmarktschwankungen und Ansteckungswirkungen zu schützen“ (IMF 1999: 54). Inwieweit für PSI ein multilateraler Rechtsrahmen zu finden wäre, war im

Direktorium umstritten. Gerade die US-Exekutivdirektorin hielt die Gefahr für gering, dass Anleihegläubiger derart massiv vor Gericht ziehen würden (*Litigation*), dass die Restrukturierungsanstrengungen eines Landes oder die Fähigkeit des IMF, diese Anstrengungen zu unterstützen, effektiv gefährdet würde (Interview IMF [2]). Andererseits bestand die Befürchtung, dass einzelne Gläubiger einen solchen Prozess blockieren könnten. Diese wurde u.a. vom deutschen Exekutivdirektor geäußert, der sich dafür aussprach, einen Mechanismus einzurichten, „der es erlauben würde, – möglicherweise über eine Änderung von Artikel VIII, Abschnitt 2(b) des IWF-Übereinkommens – eine vorübergehende Unterbrechung der Verfolgung von Rechten durch die Anleihegläubiger zu billigen“ (IMF 1999: 57).[10] Für die privaten Marktakteure war dies ein „rotes Tuch“ (Rieffel 2003: 234; Übers.: CK).

Das IIF schuf Mitte 1998 ein *Steering Committee on Emerging Market Finance*. Es setzte sich aus Vorstandsmitgliedern führender Geschäfts- und Investmentbanken aus den USA, Europa, Japan, sowie Polen und Mexiko zusammen. Es wurden fünf Arbeitsgruppen gebildet, die sich mit den Themen Finanzkrisen in Schwellenländern, Risikoanalyse, Transparenz, Kreditqualität und Kapitalverkehrsliberalisierung auseinander setzten und bis Mitte 1999 entsprechende Berichte veröffentlichten. Das Komitee stand unter der Leitung von William Rhodes, der auch in der *Task Force* des CFR mitarbeitete, und Josef Ackermann, dem späteren Vorstandsvorsitzende der Deutschen Bank. Das Hauptargument des Komitees bestand darin, dass eine weitreichende Umsetzung der PSI den Kapitalfluss in Entwicklungs- und Schwellenländer weiter abwürgen könnte (vgl. Rieffel 2003: 235f.) – dieses Argument zog sich durch den gesamten Diskurs. Das IIF bestand auf einem marktbasierten Ansatz zur Überwindung von Koordinationsproblemen, lehnte einen Zahlungsstopp aber grundsätzlich ab, denn das Recht „to litigate is a basic factor in preserving the respect for contractual obligations that underpins all cross-border flows of private finance“ (zit. n. ebd.: 237). Dieser Aspekt war der zentrale Streitpunkt zwischen der Finanzgemeinde und den Institutionalisten, insbesondere des IMF. Der IMF hielt gerade den ad hoc-Ansatz in Gestalt der CACs für ein kostensteigerndes und somit unge-

10 Es hat schon in der Vergangenheit mehrmals die Diskussion um den Artikel VIII; Abschnitt 2(b) gegeben. Dieser erlaubt dem IMF die Erfüllung von Forderungen, die vor einem Gericht eines Mitgliedslandes erwirkt wurde, zu blockieren, wenn das die Anstrengungen des Landes unterminiert, den Wechselkurs seiner Währung aufrechtzuerhalten. Umstritten war dieses Recht einmal Ende der 1980er Jahre, als der IMF im Zuge des Brady-Plans seine *Lending into Arrear*-Politik aufnahm und ein zweites Mal während der Bestrebungen um die Verankerung der Kapitalverkehrsliberalisierung in den Statuten.

eignetes Finanzierungsinstrument für Schwellenländer. Das Verhältnis zwischen der Finanzgemeinde und dem IMF verschlechterte sich in dieser Zeit zusehends.[11] Andererseits wurde das Einlenken des IIF in der Frage der CACs im Fonds durchaus zur Kenntnis genommen (vgl. IMF 2001: 31).

2.2 Vorläufer des statutarischen Ansatzes

Die Entwicklung des statutarischen Ansatzes in Gestalt des SDRM war zu diesem Zeitpunkt noch nicht abzusehen, da auch von Seiten der Industrieländerregierungen der kontraktualistische Ansatz vorerst als der gangbare Weg angesehen wurde, wie sich auf den Gipfeln in Köln 1999 und Fukuoka 2000 deutlich zeigte. Allerdings nahm das Thema eines systematischen Einbezugs des Privatsektors in Krisenlösungen jeweils einen prominenten Stellenwert ein. In Köln wurde in Reaktion auf die Asienkrise ein „framework for private sector involvment in crisis resolution“ entwickelt (G-7 1999a: §1). Es fand sich in diesem Rahmenwerk jedoch noch kein konkreter Hinweis auf den SDRM wieder. Stattdessen ging es, wie bei der G-22 auch, zunächst um marktbasierte Instrumente bei der Krisenprävention wie auch -reaktion (ebd.: §§39, 40). Die verstärkte Anwendung von CACs wurde explizit gefordert: „We have agreed on the importance of stronger efforts to encourage progress in broadening the use of Collective Action Clauses in sovereign debt contracts, along with provisions that facilitate creditor coordination and discourage disruptive legal action.“ (Ebd.: §42)

Zur Förderung ihrer Akzeptanz bei Schwellenländern sollten Industrieländer selbst CACs in ihre künftigen Anleihen integrieren (ebd.: §42

---

11 Es wurde seitens des IIF moniert, dass der IMF den Kontakt mit Bankenvertretern scheue und deren Bemühungen zur Verbesserung staatlicher Schuldenrestrukturierungsprozesse ignoriere: „During the eighteen months that its steerring committee was active, the IIF arranged a number of meetings with G-7 and IMF officials to exchange views on both crisis prevention and crisis resolution. These included separate meetings with several G-7 finance deputies and G-7 central bank governors, as well as the managing director and first deputy managing director of the IMF. With some notable exceptions the officials appeared reluctant to attend these meetings or to engage in a collegial debate. Until August 2000 there was not a single occasion where a group of finance officials invited a multinational group of industry representatives, affiliated with the IIF or not, to join in an informal discussion of these issues. The point is that the private financial industry mounted an exceptional effort to contribute constructively to identifying and implementing measures to improve the sovereign workout process. For reasons hard to fathom, these efforts were not reciprocated.“ (Rieffel 2003: 238)

(d)), was allerdings auf den Widerstand der USA stieß (vgl. Kenen 2001: 101, Fußnote 20). Kanada, Großbritannien und Deutschland agierten in der Folgezeit unilateral und verwendeten die Klauseln in ihren Schuldtiteln (ebd.). Innerhalb des G-7-Forums kam es zunehmend zu Dissonanzen, die Ausdruck des (paradigmatischen) Grabens zwischen Laissez-Fairers und Institutionalisten waren. Insbesondere die deutsche Regierungskoalition aus Sozialdemokraten und Bündnis90/Die Grünen profilierte sich in diesem Teildiskurs als Gegenspieler sowohl der Clinton-, als auch der Bush-Administration.[12]

Der Kölner Gipfel wurde zum einen bekannt als Gipfel des Schuldenerlasses (HIPC-Initiative) und zum anderen setzten sich die Institutionalisten in einem weiteren Punkt durch, der der Position der Clinton-Administration zuwiderlief. Sie waren der Auffassung, dass die Reduzierung der Schuldenzahlungen an private Gläubiger die Lage eines Landes potenziell verbessern und öffentliche Gelder, d.h. Mittel des IMF, einsparen helfen könne:

> „In a crisis, reducing net debt payments to the private sector can potentially contribute to meeting a country's immediate financing needs and reducing the amount of finance to be provided by the official sector. It can also contribute to maintaining appropriate incentives for prudent credit and investment decisions going forward [...].“ (G-7 1999a: §45(c))

Damit verließen die Institutionalisten die Ebene des rein kontraktualistischen Ansatzes und eröffneten den diskursiven Raum für den universalistisch-statutarischen Ansatz in Gestalt des SDRM (vgl. ebd.: §47). Sie forderten, dass die Einbindung des Privatsektors auch eine Lastenteilung („burden sharing“) beinhalte und deshalb in „außergewöhnlichen Fällen“ deshalb das Primat der Schuldenrückzahlung ausgesetzt werden könne – sie schlossen zu diesem Zweck auch Kapitalverkehrskontrollen als Bestandteil eines Moratoriums nicht aus, „to provide time for an orderly debt restructuring“ (ebd.: §50 (h)).

Die Minister erteilten dem IMF den Auftrag, die rechtlichen und technischen Fragen diesbezüglich bis zum Jahrestreffen (nur drei Monate nach dem Gipfel) zu klären (vgl. ebd.: §51). Diese Frist konnte der Fonds-Stab jedoch nicht einhalten (vgl. IMF 1999f.), weshalb die G-7-

12 Die Deutsche Bundesbank entwickelte frühzeitig „Neuere Ansätze zur Beteiligung des Privatsektors an der Lösung internationaler Verschuldungskrisen“ und favorisierte die Option des *Standstill* (Deutsche Bundesbank 1999). Die Frage der Einbindung des Privatsektors stellte sich sowohl unter Gesichtspunkten *Moral Hazard*, als auch aus dem Blickwinkel einer gerechten Kostenverteilung (Koch-Weser 2000).

Institutionalisten den Prozess selbst weiter vorantrieben (vgl. G-7 1999b sowie G-7 2000a). Erst im Folgejahr wurden die Arbeiten zur Schaffung eines einsetzbaren Rahmens für die Einbeziehung des Privatsektors nach den institutionalistisch geprägten Vorgaben des Kölner Gipfels fortgeführt (vgl. IMF 2000: 52). Diese Verzögerung war zurückzuführen auf den Wechsel an der Spitze des IMF (Camdessus-Köhler), sowie auf den Regierungswechsel in den USA (Clinton-Bush). Denn die Vorgaben des Kölner Gipfels entsprachen weitgehend der Strategie des IMF, sich als internationaler *Lender of Last Resort* zu etablieren. Die meisten Exekutivdirektoren betrachteten PSI als das zentrale Instrument der Wiederherstellung der eigenen Handlungs- und Entscheidungsfähigkeit (vgl. ebd.: 53). Die Frage nach der Umsetzung von PSI war jedoch noch weitgehend ungeklärt.[13] Das änderte sich auch nicht im weiteren Verlauf des Jahres, was zum einem im IMFC-Kommunique vom April (vgl. IMF 2000c: §16) deutlich wurde, sowie auf dem G-7-Gipfel in Fukuoka (vgl. G-7 2000: §18 (b) und (d)).

Das Übergewicht der Institutionalisten im G-7-Forum wurde konterkariert durch die Strategie der Finanzgemeinde, einen universellen Insolvenzansatz mit höheren Finanzierungskosten für Schwellenländer in Verbindung zu bringen. Das zeigte sich insbesondere im G-20-Forum, das ursprünglich im Sinne der Institutionalisten zur Umgehung der US-Dominanz im G-7-Forum geplant war (siehe Kapitel III). Das Kostenargument der Finanzgemeinde fand insbesondere bei den Schwellenländern in der G-20 Beachtung und stärkte die Position der Laissez-Fairers.

Auf ihrem konstituierenden Treffen im Dezember 1999 in Berlin hielt sich die G-20 hinsichtlich der PSI-Thematik noch auffällig bedeckt (vgl. G-20 1999). Auf dem Folgetreffen in Montreal tendierten die entsprechenden Aussagen bereits erkennbar in die Richtung des marktbasierten Ansatzes:

„Our discussions indicated a clear consensus on the need to apply the framework *flexibly*, and in a manner that *avoids an overly prescriptive involvement by the international community* in the details of any debt negotiation process

13 Manche Direktoren konstatierten, dass unter gewissen Umständen vorübergehende und freiwillige marktgestützte Stillhalteabkommen wünschenswert seien, um die Gefahr langwieriger Rechtsstreitigkeiten so gering wie möglich zu halten. Andere Direktoren waren der Ansicht, dass es weiterer Überlegungen zu Fragen bedürfe, die mit einer Änderung des Artikels VIII Abschnitt 2(b) des IWF-Übereinkommens verbunden waren (dieser Artikel regelt die Verpflichtung der Mitgliedsländer, Beschränkungen der laufenden Zahlungen zu vermeiden, siehe oben) (vgl. IMF 2000: 53).

or that undermines the presumption that borrowers should meet their obligations in full and on time.“ (G-20 2000: 5; Herv.: CK)

Es entsprach der Strategie der Marktakteure, die G-20 als Lobby-Forum zu wählen, um das institutionalistische Übergewicht in der G-7 zu unterwandern. Das wurde u.a. deutlich auf einer *Roundtable*-Veranstaltung der G-20 mit Entscheidungsträgern des Privatsektors am 25. August 2000 in Toronto: Als „konstruktiver Dialog“ im G-20-Kommunique gewürdigt, wurden dabei die Vorteile kontraktualistischer Arrangements betont (vgl. ebd.). Wiederkehrendes Merkmal des Kommuniques war die Vertragserfüllungspflicht der Schuldnerländer, was auf die Diskursführung der Finanzgemeinde zurückzuführen war (Interview G-24 [1]). Selbst als der IMF offiziell den SDRM propagierte, blieb dieses Forum diesbezüglich bemerkenswert vorsichtig.

Der Entwicklung des statutarischen Ansatzes des IMF gingen die großen Demonstrationen (1999-2001) sowie der Führungswechsel im IMF voraus. Mit Horst Köhler löste sich zwar nicht schlagartig die bisherige Spaltung im PSI-Diskurs auf, aber der Topos wurde zumindest von der IMF-Leitung selbst verstärkt artikuliert. Auf der Jahreskonferenz 2000 in Prag plädierte Köhler für „more concerted approaches to involve the private sector, including the possibility of standstills as a truly last resort“ (Köhler 2000). In Anbetracht der beschwichtigenden Wirkung dieses Ansatzes auf die Proteste gegen den IMF (und die Weltbank), wurde der Köhlersche Vorstoß von der Finanzgemeinde sogar als „refreshing“ bezeichnet. Diese Reaktion erklärt sich daraus, dass die Marktakteure den Vorstoß zu diesem Zeitpunkt nicht ernst nahmen und als strategische Äußerungen zur Beruhigung der Proteste werteten (vgl. Rieffel 2003: 244).

Die Ereignisse des Jahres 2000 waren richtungweisend für die statutarische Initiative des Fonds im Folgejahr. So kam es gegen Ende des Jahres 1999 und Anfang 2000 zu einer Reihe kleinerer Finanzkrisen in Ekuador, Pakistan und der Ukraine, in deren Zuge der Fonds die Gewährung offizieller Hilfen von der Bereitschaft der Anleihenbesitzer abhängig machte, ihre Ansprüche zu restrukturieren (vgl. Blustein 2001: 385).[14] Im Jahr 2000 wurde zudem der Fall „Elliot versus Peru“ ent-

14 Ekuador wandte sich im Sommer 1999 an den IMF, nachdem sich erhebliche Schwierigkeiten bei der Bedienung von Brady-Bonds (die etwa 45 Prozent der gesamten öffentlichen Auslandsverbindlichkeiten des Landes ausmachten) abgezeichnet hatten. Der Fonds bestand auf einer Beteiligung des Privatsektors als Voraussetzung für die Gewährung eines IMF-Kredits. Nachdem es der Regierung nicht gelungen war, sich mit den Gläubigern von Brady-Bonds über Zahlungsentlastungen zu einigen, geriet Ekuador Ende September 1999 mit seinen Zinszahlungen auf einen

schieden, auf den sich Anne Krueger explizit berief, als sie im November 2001 ihre Rede zu SDRM hielt.[15] Ende 2000 kam es zu den Finanzkrisen in Argentinien und der Türkei, wodurch der Fonds erneut in die Kritik geriet, weil beide Länder bislang als „Musterknaben" des IMF betrachtet worden waren (vgl. *International Herald Tribune*, 11. Dez. 2000, S. 17, 2 Nations' Lesson: Being in IMF's Favor Isn't Everything). Gerade die beiden letzten Krisen haben den PSI-Diskurs (ähnlich wie die
Asienkrise den Reformdiskurs) wieder stärker in die Öffentlichkeit gerückt und den IMF unter Handlungsdruck gesetzt (vgl. IMF 2001: 34ff.).

In der Folge wurde der einseitige Präventionsfokus des IMF hinterfragt: Viele Exekutivdirektoren argumentierten, Mitglieder könnten trotz vorbeugender Maßnahmen manchmal ernsten Belastungen in ihren außenwirtschaftlichen Bereichen ausgesetzt sein (vgl. IMF 2001: 36). Sie hielten zwar weiterhin an freiwilligen Lösungen im Krisenfall fest, betonten aber zugleich, dass „eine abgestimmte Einbeziehung des privaten

---

Teil dieser Papiere in Verzug, so dass der Privatsektor zwangsweise involviert wurde. Kurz danach weitete sich der Zahlungsverzug auch auf Ecuadors internationale Emissionen aus, nachdem aufgrund von „Cross-Default-Klauseln" solche Anleihen fällig gestellt worden waren. Pakistan verhandelte seit dem Sommer 1998 mit dem Pariser Club über ein Umschuldungsabkommen, das wiederum Voraussetzung für zusätzliche Finanzhilfe durch den IMF war. Da der pakistanische Staat jedoch zugleich erhebliche Zahlungsverpflichtungen aus Auslandsanleihen zu bedienen hatte, bestand der Pariser Club nach seinem Grundsatz der Gleichbehandlung öffentlicher und privater Gläubiger auf Einbeziehung der internationalen Emissionen in die Schuldenregelung. Dagegen hat sich Pakistan lange gewehrt, um seinen späteren Wiederzugang zu den Finanzmärkten so wenig wie möglich zu gefährden. Die Ukraine bemühte sich seit Herbst 1998 darum, verbriefte kurzfristige Verbindlichkeiten, deren Zinszahlungen temporär ausgesetzt worden waren, längerfristig umzuschulden, nachdem sich die Regierung dazu im Rahmen einer mit dem IMF zuvor getroffenen Beistandsvereinbarung verpflichtet hatte. Auf der Basis einer Zahlungsbilanzvorausschätzung hatte der Fonds ein privates Refinanzierungsvolumen in Höhe von 80 Prozent der fälligen Verbindlichkeiten empfohlen. Die tatsächlich erreichte Umschuldung blieb jedoch dahinter zurück und konnte auch nur um den Preis hoher Zinsaufschläge erreicht werden (vgl. Deutsche Bundesbank 1999: 41).

15 Im Jahr 1997 kaufte der US-Hedge-Fonds *Elliot Associates* für 20 Mio. US-Dollar peruanische Schuldtitel. Anstatt *Brady Bonds* zu akzeptieren, als Peru eine Restrukturierung seiner Schulden anstrebte, forderte *Elliot* die volle Rückzahlung samt Zinsen. Um ein Gerichtsverfahren zu vermeiden und die Umstrukturierungsverhandlungen nicht zu gefährden, wurde ein Vergleich zwischen *Elliott* und Peru geschlossen, bei dem die Kläger im Jahr 2000 mit 56 Mio. US-Dollar abgefunden wurden, während der Rest der Gläubiger wesentlich weniger großzügig bedient wurde (vgl. Hefeker 2002: 686).

Sektors notwendig werden [könnte], um eine geordnete Lösung zu erreichen" (ebd.). Der Stab wurde angewiesen, das Konzept des IMF zu überprüfen, wobei ihm ein „großer Ermessensspielraum" eingeräumt wurde (IMF 2001d). Große Teile des IMF widersetzten sich damit nicht nur der Finanzgemeinde, sondern auch den Ansätzen der Meltzer-Kommission, die den Überprüfungsprozess der bisherigen Umschuldungspraxis den Marktteilnehmern überlassen wollte (vgl. Goldstein 2001: 44-49; IFIAC 2000: 47; Buchheit 2000). Die Exekutivdirektoren orientierten sich demgegenüber am Report der CFR-*Task Force*, die sowohl die Schuldnerländer, als auch die Gläubiger zu mehr Disziplin und Lastenteilung zwingen wollte (vgl. CFR 1999: 22).

Im April 2001 verschärfte sich der Ton der Direktoren, indem sie signalisierten, dass der Zugang zu IMF-Mitteln nur noch unter Einbezug des Privatsektors möglich gemacht werden sollte (vgl. IMF 2001e). Auffällig war der Bezug des Direktoriums auf die Empfehlungen der G-7 (vgl. IMF Survey vom 16. Juli 2001, S. 231; G-7 2001).

Trotz der Tendenz des IMF in Richtung des systematischen Einbezugs des Privatsektors, gab es zwischen Mitte 1999 und Ende 2000 keine neuen Gegeninitiativen von Seiten der Finanzgemeinde. Zurückzuführen war das zum einen auf deren abwartende Haltung im Zuge des Führungswechsels in den USA und dem Fonds-Managment. Nach Rieffel machte sich zum anderen ein „Burnout"-Gefühl breit: „There was a certain amount of burnout from the steering committee exercise." (2003: 246)

Erst im Januar 2001, nachdem die US-Wahlen entschieden waren und die Krisen in Argentinien und der Türkei die Debatte wieder angefacht hatten, gründete das IIF ein hochrangiges *Special Committee on Crisis Prevention and Resolution in Emerging Markets*, erneut unter der Leitung von William Rhodes und Josef Ackermann. In einer Pressekonferenz kritisierten die beiden Komiteeleiter die „dirigistischen Ansätze" der Institutionalisten (vgl. IIF 2001). Sie bestanden auf einer „konstruktiven PSI" und wandten sich gegen den Ansatz des IMF, multilaterale Kreditvergaben einzuschränken. Der zentrale Angriffspunkt des IIF war die *Standstill*-Wende des IMF, die sie als politisch motiviert betrachteten. Um ihre Ansichten zu verbreiten, veranstaltete das IIF zusammen mit anderen Gläubigerorganisationen in den Folgemonaten verschiedene Treffen mit Finanzbeamten.[16] Der Vorstoß der Finanzgemeinde blieb zunächst jedoch erfolglos, da der IMF mit dem SDRM schließlich jenen

16 Es handelte sich um die EMTA (*Emerging Markets Traders Association*), EMCA (*Emerging Markets Creditors Association*) und die IPMA (*International Primary Markets Association*).

vertragsrechtlichen Ansatz als Reform präsentierte, der den Interessen der Marktakteure grundlegend widersprach.

Neben der Finanzgemeinde schalteten sich auch die anderen Akteursgruppen in den PSI-Diskurs ein. Die Globalisierungskritiker und Finanzmarktstabilisierer thematisierten in diesem Kontext vornehmlich Gerechtigkeitsaspekte, waren aber aufgrund ihrer relativ schwachen Diskursposition dazu gezwungen, auf der Basis effizienztheoretischer Argumente den Diskurs in ihre Richtung zu beeinflussen: „Insolvency is not an act of mercy but of economic reason […]", so der Ansatz des heterodoxen PSI-Experten Kunibert Raffer (2001: 367). Ihre Strategie war es, das Minimum an marktwirtschaftlichen Institutionen aufzuzeigen, um *Moral Hazard* zu verhindern (Raffer 2002). Die Finanzmarktstabilisierer (ausgenommen die G-24) und Globalisierungskritiker waren prinzipiell skeptisch gegenüber den Vorschlägen der Finanzgemeinde und Laissez-Fairers und propagierten, wie die Institutionalisten auch, eine weitgehende Verrechtlichung der Schuldenfrage. Sie unterstützten den IMF also vorerst bei seinen Bemühungen, entwickelten aber auch eigene Konzepte, die den Schuldnerschutz stärker in den Vordergrund stellten (UNCTAD 1998; 2001; vgl. Hersel 2003).

Die inhaltliche Nähe der Institutionalisten und Globalisierungskritiker war unverkennbar und für beide Seiten nicht unproblematisch. Was den IMF betraf, so wurde aufgrund der SDRM-Parallelen zu frühen UNCTAD-Ansätzen der 1980er Jahre seine makroökonomische Kompetenz von Seiten der Finanzgemeinde und der Laissez-Fairers angezweifelt (Interview IMF [1]). Seine heterodoxen Kritiker hingegen hatten in der Folgezeit Schwierigkeiten, sich überhaupt als (gegenhegemoniale) Kräfte zu profilieren (Interview NGO [2]). Im folgenden Abschnitt werden die (diskursiven) Strategien der Akteursgruppen in Reaktion auf den SDRM-Vorstoß und dessen verschiedene Modifikationen analysiert. Gerade die Positionsbestimmung der Schwellenländer als eigentliche Adressaten einer Insolvenzordnung ist dabei von besonderem Interesse, da sich bei dieser Gruppe Praxis und Paradigma im Spannungsfeld der Machtverhältnisse zusehends voneinander entfernten.

3. *Sovereign Debt Restructuring Mechanism (SDRM)*

Vor dem Hintergrund der Unterstützung der institutionalistisch geprägten Regierungen und *Epistemic Communities* erarbeitete das *Policy Development and Review* und das *Legal Department* des IMF den *Sovereign Debt Restructuring Mechanism* (SDRM). Im November 2001 hielt

Anne Krueger eine Rede, deren Stoßrichtung primär vor dem Hintergrund einer Reihe neuer Entwicklungen im Jahr 2001 möglich geworden war: Die Terroranschläge in den USA am 9. September und die Argentinienkrise eröffneten das notwendige *Window of Opportunity* für die Lancierung des SDRM zu diesem Zeitpunkt. Sie koinzidierten zudem mit der Ernennung Kruegers, die im Vergleich zu ihrem Vorgänger Stanley Fischer einen stärker an der Sache orientierten Zugang zur Verschuldungsproblematik hatte, der zu der *Epistemic Community* der Laissez-Fairers zählte.[17] Das Projekt SDRM war eng an ihre Person gebunden, allerdings spielte auch der neue US-amerikanische Finanzminister der Bush-Regierung, Paul O'Neill, eine wichtige Rolle. Im Folgenden soll kurz auf die Bedeutung dieser Ereignisse eingegangen werden, bevor der SDRM in seinen verschiedenen Entwicklungsstufen analysiert wird.

Durch die Terroranschläge in New York und Washington am 9. September 2001 wurde der Reformdiskurs schlagartig unterbrochen, da sich der Fonds in der Folge zunächst mit Fragen der Terrorfinanzierung und Geldwäsche auseinander setzte (vgl. IMF 2002: 43ff.; siehe Kapitel IV). Das Jahrestreffen von IMF und Weltbank wurde von Ende September auf Mitte November verschoben. Im PSI-Kontext war das politische Ereignis insofern von Bedeutung, weil es einen größeren Handlungsspielraum für regulatorische Vorschläge eröffnete (Interview IMF[3]).

Wichtiger als *9/11* ist in diesem Zusammenhang jedoch die Krise in Argentinien, die in ihrer Schwere und Tiefe den Fonds inmitten des PSI-Diskurses vor die Frage nach einem *Bail-out* oder der Beendigung dieser Praxis durch den Einbezug des Privatsektors stellte.[18] Weder die Bush-Administration, noch die neue IMF-Führungsriege waren dazu bereit, Argentinien durch weitere Kreditpakete aus der Krise zu helfen, denn

17 Krueger wurde Anfang September Nachfolgerin von Fischer als *First Deputy Managing Director* unter Horst Köhler. Fischer wechselte nach dem IMF zur Citibank, wofür Stiglitz ihn scharf angriff (vgl. Stiglitz 2002; *The Economist* vom 6. Juni 2002, „Bad Faith"). Krueger war vor ihrem IMF-Einstieg Wirtschaftsprofessorin an der Stanford University. Von 1982 bis 1986 war sie *Vice President for Economics and Research* bei der Weltbank.

18 Ende 2000 wurde vom IMF und Gläubigerbanken noch ein Finanzpaket von ca. 40 Mrd. US-Dollar bereitgestellt. Das zögerte jedoch den Zahlungsausfall des Landes nur hinaus. Kurz vor Weihnachten 2001 brach das „argentinische Modell" unter der Schuldenlast von über 140 Mrd. US-Dollar zusammen. Die Regierung unter Präsident Fernando de la Rua musste zurücktreten, die Zahlungen des argentinischen Staates an in- und ausländische Gläubiger wurden eingestellt und das Währungsregime aufgegeben. Dies markierte den „größten Staatsbankrott der neueren internationalen Wirtschaftsgeschichte" (Boris 2003: 79).

sowohl Laissez-Fairers als auch Institutionalisten wurden vom *Moral Hazard*-Argument angeleitet, wenngleich sich in der ersten Gruppe auch (neo-)konservative Globalisierungsgegner gegen eine multilaterale Einmischung in nationale Probleme aussprachen (Interview IMF [4]). Allerdings waren die Laissez-Fairers, wie bereits dargestellt wurde, nicht für einen statutarischen, sondern für einen marktbasierten PSI-Ansatz (vgl. IFIAC 2000). Eine gewichtige Ausnahme stellte dabei US-Finanzminister Paul O'Neill dar.

Außerhalb des IMF stach O'Neill als Einzelperson als Befürworter des SDRM hervor. Er sprach sich frühzeitig für einen internationalen Insolvenzmechanismus aus und unterstützte den SDRM des IMF gegen die Opposition innerhalb seines Ministeriums – Krueger und O'Neill waren „something of an odd couple", wie O'Neills Biograph Ron Suskind meinte (2004: 243). Bereits am 21. September 2001 sagte der Finanzminister vor dem *US Senate Banking Committee*: „I think now is the time that we need to take the action that's been talked about for years and that's never been done, we need an agreement on international bankruptcy law." (Zit. n. Pettifor 2002: 22) Die kontraktualistische Gegenposition im Finanzministerium vertrat Unterstaatssekretär John Taylor. Im *Council of Economic Advisors* widersprach ihm insbesondere Lawrence Lindsey sowie später auch der Präsident selbst. Das Verhältnis von George W. Bush und Paul O'Neill war von Beginn an gestört und endete schließlich mit der Entlassung des Ministers am 6. Dezember 2002.[19]

Der institutionalistische Ansatz O'Neills war nicht paradigmatisch begründet, sondern vielmehr zurückzuführen auf einen pragmatischen Zugang zu diesem Thema, der sich aus seinem beruflichen Hintergrund erklärte. Von 1987 bis 1999 war er Vorstandsvorsitzender der *Aluminum Company of America* (Alcoa), dem größten Aluminiumproduzenten der Welt (vgl. Suskind 2004: 6). Aus dieser industriellen Perspektive fasste er eine Insolvenzrechtsordnung nicht als Einschränkung unternehmerischer Freiheit, sondern als notwendigen Regelungsmechanismus auf, der

19 In der nach dem Ausscheiden O'Neills aus der Regierung Bushs erschienenen Biografie „The Price of Loyalty", schilderte der Autor Ron Suskind, wie sich das Verhältnis zum Präsidenten über die Frage der Haushaltspolitik kontinuierlich verschlechterte. Während O'Neill, wie Alan Greenspan auch, für das Ausgleichen des Haushalts plädierten, verfolgte Bush ein umfangreiches Steuersenkungsprogramm. Zwar war die Frage eines internationalen Insolvenzrechts, gemessen an der Steuerpolitik, ein untergeordnetes Thema im Weißen Haus, der paradigmatische Graben zog sich aber durch alle Bereiche und trug letztlich zur Entlassung des Ministers bei. O'Neill, den Präsident Bush vor seiner Wahl nicht kannte, wurde auf Empfehlung des US-Notenbank-Gouverneurs Alan Greenspan und des Vizepräsidenten Richard Cheney in das Kabinett berufen (Suskind 2004).

durchaus auf die internationale Ebene übertragbar sei (ebd.: 243). O'Neill wurde deshalb auch als „Querdenker" bezeichnet: „Paul O'Neill was a bit himself a maverick – a person who is very much on his own, like a Don Quixote." (Interview IMF [2]) Von der Wall Street wurde der Minister als „Leichtgewicht" bezeichnet und sein Rücktritt begrüßt. Von Globalisierungskritikern wurde sein Ausscheiden hingegen zum Teil bedauert (vgl. Suskind 2004: 321). Mit seinem Nachfolger, John Snow, wurde auch das Ende der SDRM-Initiative eingeleitet.

Zunächst wurde aber das gesamte Jahr 2002 hinweg bis zur Frühjahrskonferenz 2003 über Form und Reichweite der *Policy* zwischen den Akteursgruppen, allen voran der Finanzgemeinde und dem IMF, gerungen. Startpunkt des SDRM-Diskurses war die Rede von Anne Krueger, die sie am 26. November 2001 damit neun Tage nach dem verschobenen Jahrestreffen und zehn Tage vor der Argentinien-Entscheidung des IMF vor dem *National Economists' Club* des *American Enterprise Institute* (AEI) in Washington hielt.

Im Verlaufe des Diskurses wurde ihr ursprünglicher Ansatz ($SDRM_1$) zweimal grundlegend verändert ($SDRM_{2,3}$). Während in der ersten Version des SDRM noch eine Reihe heterodoxer Ansätze zu finden waren, wurde der Mechanismus im Verlauf des Jahres 2002 immer stärker in Richtung des marktbasierten, kontraktualistischen Ansatzes der privaten Marktakteure und des US-Finanzministeriums verändert. Auf diesen Prozess wird in den folgenden Abschnitten im Detail eingegangen.

3.1 $SDRM_1$: Die statutarische Insolvenzordnung für Staaten

Obwohl erst Ende Januar 2002 die Bezeichnung „Sovereign Debt Restructuring Mechanism" offiziell geprägt wurde (IMF 2002b), umriss Krueger in der November-Rede die Grundzüge von $SDRM_1$ (vgl. Krueger 2001a). Unorthodox war neben dem Inhalt der *Policy* auch das Vorgehen des IMF-Managements in dieser Angelegenheit. Denn anders als es üblicherweise der Praxis des Fonds entsprach, wurde die Krueger-Initiative öffentlich vorgebracht, ohne dass das Exekutivdirektorium zuvor über den konkreten Vorschlag und das Prozedere abgestimmt hatte. Das Direktorium rief kurz darauf (am 30. November) eine Sitzung diesbezüglich ein, auf der es die „Initial Note" (IMF 2001f.) diskutierte. Krueger selbst propagierte ihren Vorschlag zunächst noch an anderen Orten: Noch vor Weihnachten hielt sie eine Rede in Neu Delhi (Krueger 2001b) und im Januar in Melbourne (Krueger 2002a).

Die erste Version des SDRM wies Parallelen zu frühen Konzepten, maßgeblich des von Jeffrey Sachs, für ein internationales Insolvenzrecht auf. Die Adaption von dessen Analogie zum nationalen Insolvenzrecht wurde von der Finanzgemeinde als „bombshell" und „revolutionary" bezeichnet (Rieffel 2003: 250, 253). $SDRM_1$ war in der intellektuellen, wie auch programmatischen Nähe der Finanzmarktstabilisierer und Globalisierungskritiker angesiedelt. Krueger beschrieb und propagierte ausschließlich den statutarischen Ansatz und ging mit keinem Wort auf den kontraktualistischen Ansatz der CACs ein – ob dahinter die Strategie einer Maximalforderung steckte, wird im weiteren Verlauf noch zu klären sein.

Ihr PSI-Ansatz war in die beiden Reformmomente der Stärkung der nationalen Krisenprävention und des Ausbaus des IMF zu einem *Lender of Last Resort* eingebettet. Trotz der bis dato verzeichneten Reformdynamik stellte Krueger zufolge *Moral Hazard* ein fortwährendes systemisches Problem der Anreizverzerrung zwischen Gläubiger und Schuldner dar: „Moral hazard remains a concern." (Krueger 2001a) Die Einbindung des Privatsektors galt ihr deshalb als eine notwendige Ergänzung des bisherigen Reformansatzes. Weitere Ausgangspunkte waren das Gläubiger-Koordinierungsproblem und „rogue creditors". Gerade der Fall „Elliott versus Peru" schien Krueger wie ein „spotlight on what is a missing element in the international community's current approach to the roles of the public and private sectors in debt restructuring" (ebd.). Nach ihrer Vorstellung sollte zur künftigen Verhinderung solcher Fälle dem IMF die Kompetenz übertragen werden, einen „Temporary Standstill" und den korrespondierenden Einsatz von Kapitalverkehrskontrollen auszusprechen, bis das entsprechende Anpassungsprogramm implementiert würde und das Land wieder in der Lage sein würde, in „good faith"-Verhandlungen mit den Gläubigern einzutreten. Der Fonds würde dabei seine Unterstützung signalisieren, indem er weiterhin Kredite an das Land vergäbe (*Lending into Arrears*). Wie Sachs vertrat auch Krueger die Auffassung, dass private Investoren und Kreditgeber ermutigt werden sollten, neues Kapital in das insolvente Land hineinzutragen. Zu diesem Zweck sollte eine Garantie geschaffen werden, dass die Rückzahlung neuer Kapitalbeträge gegenüber den Altschulden Vorrang hätte („preferred creditor status").

Zur Umsetzung des Ansatzes skizzierte sie sechs Schritte (vgl. ebd.): (1) Der Mechanismus müsse den Status eines universellen Gesetzes erlangen, ansonsten könne die Regelung stets umgangen werden. (2) Der IMF müsse zwingend in den Umstrukturierungsprozess eingebunden werden, da er den „effektivsten Weg" bereit stelle, die Nachhaltigkeit eines Schuldenniveaus zu bestimmen. (3) Der *Standstill* werde durch ein

entsprechendes Ersuchen beim Fonds aktiviert werden. Der IMF werde einem solchen Schritt nur dann zustimmen, wenn das Schuldenprofil des Landes nicht tragfähig sei und der Zugang zum privaten Kapitalmarkt nicht gegeben sei. (4) Die Schuldnerregierung müsse durch eine zeitliche Begrenzung der Aussetzung der Zahlungen dazu gezwungen werden, im „guten Glauben" mit den Gläubigern zu verhandeln. (5) Das Finanzierungsvolumen des Fonds an den Gläubiger solle nach der Umschuldung darauf begrenzt sein, die Währungsreserven aufzubauen und notwendige Dienstleistungen und Importe bezahlen zu können: „There should be no extra support to help finance payments to creditors on the restructured debt." (6) Die Frage, welche Schuldentypen in einer Restrukturierung bedacht werden, müsse noch geklärt werden.

Eine solche Regelung sollte einerseits Umschuldungskosten reduzieren und die Schritte zur Lösung einer Überschuldungssituation beschleunigen. Andererseits sollte die Existenz eines solchen Mechanismus durchaus bewirken, dass weniger Kapitalströme in Schwellenländer fließen, was Krueger vor dem Erfahrungshintergrund mit der Prozyklizität der Asienkrise positiv beurteilte: „[...] that would be no bad thing, if it meant that creditors and debtors were assessing risk more appropriately." Insofern, so die stellvertretende IMF-Direktorin, würde ihr Ansatz das Schuldenverhältnis „fairer und effizienter" gestalten. Das *Fairness*-Postulat war eine offene Kritik am Status quo des ungleichen Verhältnisses zwischen Gläubigern und Schuldnern. In der Tat stellte dies einen „Paukenschlag" dar, der unterschiedliche Reaktionen hervorrief.

Reaktionen und Diskursstrategien

Die unmittelbarste und schärfste Reaktion kam erwartungsgemäß von Seiten der Marktakteure. Bereits Anfang Dezember drückte das IIF in einem Brief an Horst Köhler seine Präferenz für marktbasierte Mechanismen in Abgrenzung vom Vorstoß Kruegers aus (vgl. Rieffel 2003: 257). Der Exekutivdirektor der *Emerging Markets Traders Association* (EMTA), Michael Chamberlin, bezweifelte die Richtigkeit der dem statutarischen Ansatz zugrunde liegenden Problemanalyse und somit die Sinnhaftigkeit des vorgeschlagenen Lösungsansatzes (vgl. EMTA 2002a) – das entsprach einer zentralen Diskursstrategie der Finanzgemeinde. Weder gäbe es in der Realität ein kollektives Handlungsproblem (das hätten die Umschuldungen in Ekuador, Pakistan und der Ukraine gezeigt), noch gäbe es „Schurkengläubiger" (ebd.: 5). Die Eliminierung des „legitimen Rechts" der Gläubiger, ihre Forderungen einzuklagen, zerstöre die „feine Balance" zwischen Gläubiger und Schuldner, so Chamberlin. Er forderte sogar, die Rechte der Gläubiger zusätzlich zu stärken statt sie zu schwächen (ebd.: 4). Vom SDRM war ihm zufolge

lediglich das Versiegen der Kapitalströme in Schwellenländer zu erwarten: „Rather than making the process of sovereign work-outs more orderly, the main effect of the proposal would be to further reduce the flow of private capital to the Emerging Markets.“ (Ebd.: 2) Als weiteres Gegenargument wurde angeführt, dass der IMF keine neutrale Rolle als Insolvenzrichter spielen könnte („as well-intended as [it] may be“; ebd.: 3). Auch die *Moral Hazard*-Argumentation wurde angefochten: Der Begriff des *Bail-out* sei „unduly pejorative and may obscure clear thinking“ (ebd.: 4); durch das Postulat der Lastenverteilung würden alle Investoren als „Spekulanten und Schurken“ vorverurteilt. Grundsätzlich war nach Chamberlin der ad hoc-Ansatz des Status quo als durchaus funktional einzustufen und zu bevorzugen, auch wenn er „intellektuell unbefriedigend“ erschien. Denn Kontrakte, auch souveräne, sollten einklagbar bleiben. Aus diesem Grund wandte sich der EMTA-Direktor auch gegen CACs („enough about collective action clauses“, ebd.) und erwartete bei einer Weiterführung des PSI-Ansatzes einen erhöhten Risikoaufschlag für Schwellenländer – von der internationalen Finanzgemeinde wurde dieser als „Anne Krueger risk“ bezeichnet (vgl. Rieffel 2003: 257, Fußnote 68).

Die Globalisierungskritiker reagierten auf den IMF-Vorstoß zunächst enthusiastisch, weil sie $SDRM_1$ als „Durchbruch ihrer Idee“ betrachteten (Interview NGO [2]). Im Februar 2002 veröffentlichte Ann Pettifor von der *New Economics Foundation* eine Studie mit dem Titel „Chapter 9/11?“, die sich direkt auf den Krueger-Vorschlag bezog (Pettifor 2002). Darin bezeichnete sie SDRM als die „Kapitulation“ vor dem heterodoxen Konzept: „And then on 26th November, 2001, came the IMF's capitulation. Yet further evidence of the power that civil society has in exposing deep-seated injustice, and setting the agenda on international financial matters.“ (Ebd.: 22)

Sie übte aber dennoch Kritik an Kruegers Ansatz, nicht zuletzt, um das eigene Profil zu schärfen – das entsprach vorerst der Diskursstrategie der Globalisierungskritiker insgesamt, die durch $SDRM_1$ zunächst diskursiv neutralisiert waren. Die Kritik bezog sich vor allem auf die Rolle des IMF als internationales Schiedsgericht, da der Fonds nach Pettifors Ansicht nicht als Gläubiger eine neutrale Richterposition einnehmen können sollte. Ein unabhängiges Insolvenzgericht erschien von daher als eine notwendige Forderung. Ein solcher Gerichtshof sollte die Form eines ad hoc-Forums annehmen, das bei Krisenfall zusammengestellt würde.[20] Pettifor zufolge sollte der IMF lediglich die Rolle eines

20 Der Fonds sollte keinen Einfluss auf die Besetzung des ad hoc-Komitees haben. Für die Unabhängigkeit des Komitees sollte der UN-Generalsekretär verantwortlich sein: Besetzt werden sollte das Komitee jeweils

„Portals“ übernehmen können, die darin bestanden hätte, Kapital für den Schuldner in der *Standstill*-Periode zu mobilisieren. Dieser Ansatz der Globalisierungskritiker unterschied sich von $SDRM_1$ im wesentlichen in den genannten Formfragen sowie in Fragen der Transparenz und Rechenschaft eines Verhandlungsresultats gegenüber den Bürgern der Schuldnernation. Die Öffentlichkeit sollte an den Verhandlungen des Gerichts teilhaben können, wovon man sich die „Demokratisierung der internationalen Kapitalmärkte“ versprach (ebd.: 4; Übers.: CK). Um „korrupte Kreditvergabe“ zu reduzieren, hätte das Schiedsgericht zudem darüber zu bestimmen, welche Schulden legitim, bzw. welche Schulden sog. „odious debts“ seien (gemeint waren damit Kredite an korrupte Regime). Pettifor bezog sich in ihren Ausführungen auf die Arbeiten Raffers zum Artikel 9 des US-Insolvenzrechts, in dessen Kontext die Rechte der Schuldner noch verstärkt werden sollten: Z.B. sollte der Schuldner die Insolvenz einseitig erklären können und hätte nicht beim Fonds einen *Standstill* zu beantragen (ebd.: 16).

Die vorgesehene Rolle des IMF in einem konzertierten Restrukturierungsprozess wurde auch von den institutionalistisch orientierten Regierungen und deren Exekutivdirektoren kritisch betrachtet. In einem internen IMF-Papier vom 14. Februar wurde die entsprechende Funktion des Fonds überdacht (vgl. IMF 2002: 4ff.). Auf Drängen einiger Exekutivdirektoren sollte der Einfluss des Fonds innerhalb des SDRM begrenzt werden, wobei noch keine konkreten Änderungsmaßnahmen diesbezüglich formuliert wurden (ebd.: 6f.).

In den internen Diskussionen wurden auch der kontraktualistische und der statutarische Ansatz abgewogen (ebd.: 11ff.). Es wurden die grundsätzlichen konzeptionellen Gemeinsamkeiten der beiden Ansätze herausgestellt, wenngleich die multilaterale Herangehensweise des Fonds bevorzugt wurde. Als Hauptanliegen deklarierte man dabei die Aufnahme aller Schuldtitel in den Umstrukturierungsmechanismus, was der ad hoc-Ansatz nicht leisten können sollte, weil er sich immer nur auf die jeweilige Emission bezog (ebd.: 12).

Diesen Überlegungen vorgelagert war ein sog. *Outreach* des *IMF Institute* am 22./23. Januar, zu dem PSI-Experten eingeladen wurden (vgl. IMF Survey vom 25. Feb. 2002). Solche Veranstaltungen waren Teil des Reformprozesses zur Erhöhung der internen Transparenz und in diesem Kontext eine gezielte Maßnahme zur Einbindung der Kritiker. Im Rahmen dieses Seminars sprach sich u.a. Peter Kenen vom *Institute*

mit einem Vertreter der Schuldner- und der Gläubigerseite, wobei beide Repräsentanten sich auf eine dritte Person zu einigen hätten, die als Richter fungieren würde (vgl. Pettifor 2002).

of International Economics für eine spezifische Form der CACs aus.[21] In seinem im November 2001 veröffentlichten Buch bekräftigte Kenen, der ein führender Intellektueller der institutionalistischen *Epistemic Community* war, zwar die Problemanalyse des IMF, wich aber beim Lösungsansatz von Krueger ab (Kenen 2001: 138). Seiner Meinung nach lag in der Frage sowohl der Aktivierung als auch der Aufrechterhaltung des *Standstills* das zentrale Problem ihres Ansatzes (ebd.: 147-150). Dieser abweichende Ansatz innerhalb der institutionalistischen Diskurskoalition eröffnete wiederum den marktorientierten Kritikern des Fonds den Raum, für ihren kontraktualistischen Ansatz zu werben, was insbesondere durch den Staatssekretär im US-Finanzministerium, John Taylor, geschah.

Am 7. Februar machte Taylor auf der *Annual Midwinter Strategic Issues Conference* der *Bankers Association for Finance and Trade* in Washington deutlich, dass (a) die Beziehungen zu den Bretton Woods Institutionen in seinen Kompetenzbereich fallen und (b) CACs dem SDRM vorzuziehen seien (Taylor 2002a). Seine Strategie war es dabei, sich zum einen die Unterstützung der privaten Marktakteure zu sichern (u.a. in Hinblick auf ein höheres Amt in der US-Regierung) und zum anderen wollte er den IMF nicht zu sehr attackieren (auch hier in Hinblick auf eine mögliche spätere Stellung; Interviews Internationale Finanzgemeinde [1],[2]). Das erklärte auch seine diplomatische Äußerung gegenüber einem hochrangigen Mitarbeiter des IMF-Stabes (Interview IMF [2]):

„He [Taylor] and I met at a dinner and during the course of the dinner, I asked him: you are being blamed in a way for taking the oxygen out of the SDRM. And he said: no, no, no. I am for both tracks. I am for a statutory track, which would go through the IMF and I am for a market track, that would go through the CAC approach. This is what he told me personally."

In seiner Aussage (*Testimony*) eine Woche später vor dem *Joint Economic Committee* wurde seine Gewichtung jedoch sehr deutlich:

21 Er plädierte für den Einsatz sog. UDROPs (*Universal Debt-Rollover Option with a Penalty*), die von den beiden Ökonomen Willem Buiter und Anne Sibert (1999) entwickelt worden sind. Dabei handelte es sich um eine einseitig von Schuldnerseite auszuübende Option. Bei Fälligkeit eines Kredits würde durch eine UDROP die automatische Umschuldung möglich sein (Laufzeit: drei bis sechs Monate). Die Ausübung der Option wäre mit einem signifikanten Preisaufschlag verbunden, um eine willkürliche Nutzung auszuschließen.

„We at the US Treasury have been in close contact with people in the private sector – market participants, lawyers, and academics – [...] The most practical and promising proposal now on the table is a decentralized approach that creates debtor and creditor ownership of, and participation in, the process.“ (Taylor 2002b)

Wie mächtig die Opposition der Finanzgemeinde im Verbund mit dem Stab des US-Finanzministeriums war, wurde am 1. April deutlich, als Krueger auf einer Konferenz des *Institute of International Economics* (IIE) eine modifizierte Version ihres ersten Vorschlags präsentierte.

3.2 $SDRM_2$: Strategie des *Two-Track-Approach*

In ihrer Rede auf der IIE-Konferenz zum Thema „Sovereign Debt Workouts: Hopes and Hazards“ stellte Krueger die zweite Fassung des SDRM vor (vgl. Krueger 2002b). $SDRM_2$ beinhaltete qualitative Zugeständnisse in Richtung des kontraktualistischen Ansatzes, wenngleich sie an der Präferenz einer universellen Lösung festhielt. Sie vertrat weiterhin die These, dass CACs die grundlegenden Probleme der souveränen Schuldenfrage nicht lösen könnten. $SDRM_2$ wurde in einer IMF-Broschüre im Vorfeld der Frühjahrskonferenz des IMF und der Weltbank veröffentlicht (vgl. Krueger 2002c). Horst Köhler hob in einer Rede am 17. April vor dem *National Press Club* in Washington ebenfalls die Öffnung des Diskurses im Exekutivdirektorium hinsichtlich der beiden Ansätze hervor und bekräftigte Kruegers Präferenz für den SDRM (vgl. IMF Survey vom 29. April 2002, S. 115-117). Bis zur Jahreskonferenz im Herbst erwartete er diesbezüglich einen breiten Konsens, der jedoch nicht gefunden werden konnte.

Die Öffnung des statutarischen Wegs hin zum kontraktualistischen Ansatz in Gestalt der CACs wurde auch als *Two-Track-Approach* bezeichnet (vgl. Krueger 2002a). Krueger stellte in ihrer Rede jedoch gezielt die Schwächen des dezentralen Ansatzes heraus, selbst wenn ihr „ambitionierter Gebrauch“ einen „signifikanten Beitrag“ zur Effizienzsteigerung von Umschuldungsverhandlungen leisten können sollte. Ihrer Ansicht nach war das kollektive Handlungsproblem auch durch „Super-CACs“ nicht zu lösen, welche die Restrukturierung aller Schulden eines Landes nach dem Mehrheitsprinzip der CACs erlauben würden, da diese rechtlich wie auch funktional fragwürdig wären.[22] Der statutarische An-

22 Das rechtliche Problem bezog sich auf die Vielzahl unterschiedlicher Rechtsräume und somit Rechtssysteme: funktional problematisch wären diese deshalb, weil es bereits äußerst schwierig war, Schwellenländer von CACs zu überzeugen.

satz war für sie deshalb der einzig gangbare Weg, die Schwächen des aktuellen Systems zu überwinden. Dass dies nunmehr nicht zwingend mit einer Ausweitung der rechtlichen Autorität des Fonds einhergehen sollte, ist als ein signifikantes Zugeständnis an die oben geschilderte Kritik einzuschätzen. Zudem bezog sie sich in der Rede auf Gespräche mit der „private creditor community" und nahm zwei ihrer Bedenken auf: Erstens bezüglich der Gleichbehandlung der Gläubigergruppen die Befürchtung, dass es bevorzugte Gläubigergruppen geben könnte, deren Schulden zuerst bedient würden. Und zweitens, dass die Diversität der Gläubigergemeinschaft den Schuldner dazu veranlassen könnte, Gläubigern „take-it-or-leave"-Angebote zu machen. Diese Probleme gelte es zu überwinden, so Krueger. Ihre Strategie war es dabei, die Gemeinsamkeiten der Problemanalyse mit der Finanzgemeinde herauszustellen:

„From what we have heard over the last four months, [the] diagnosis seems to be shared quite widely among informed observers of the international financial system – certainly among our member countries, but also in the private financial community. Of course, it is one thing to agree on the diagnosis. It is another thing to agree on a cure." (Ebd.)[23]

Ihr Ansatz beharrte auf den Kernelementen des Schuldnerschutzes im Insolvenzfall einschließlich einer *Standstill*-Periode. Den Gläubigern versicherte sie, dass ihre Rechte während dieser Phase geschützt wären. Uneindeutig blieb sie bei der Frage, welche Schulden als „nicht prioritär" zu behandeln wären.[24] Die Rolle des Fonds sollte zwar auf den Rahmen eines IMF-Programms beschränkt sein, darin aber ausgeweitet werden, denn Gläubiger hätten nicht nur ein Interesse bei monetären, fiskalischen und wechselkurspolitischen Aspekten, sondern auch an Bankenrestrukturierungen, der Integrität nationaler Zahlungssysteme,

23 In der Tat gab es Stimmen in der internationalen Finanzgemeinde, die mit der Problemanalyse der Institutionalisten übereinstimmten. Allerdings vertraten sie aus strategischen Gründen in der Öffentlichkeit stets eine abweichende Meinung: „Anything that looks like a change in the rule of the game, particularly when it is not clear how this change is going to look like […] at the same time they [internationale Finanzgemeinde] are talking to us, they are in competition to other portfolio managers. One might be weaker on creditor rights than another, but anyway there is an unanimity in public, off the record, in private, you find that they go into the discussions and understand the IMF point." (Interview IMF [3])

24 Diese Frage spielte im weiteren Diskursverlauf noch eine wichtige Rolle, da der IMF seine Schulden als prioritär und nicht abschreibbar betrachtete, während alle anderen Schuldentypen (öffentlich und privat) dem Restrukturierungsmechanismus unterliegen sollten.

der Operation nationaler Insolvenzregime und der Art und Dauer von Kapitalverkehrskontrollen.

Ferner hatte bei $SDRM_2$ die neutrale Verifizierung der Gläubigerforderungen einen hohen Stellenwert. Es war vorgesehen, dass die Entscheidung über die Aktivierung des Mechanismus im Idealfall vom Schuldner und der „super majority“ (gemeint war damit eine qualifizierte Zweidrittelmehrheit) der Gläubiger getroffen werden. Die Entscheidungskompetenz wäre dabei nicht auf die Aktivierung eines *Standstills* begrenzt gewesen, sondern hätte alle Einzelheiten der Umstrukturierung betroffen. In Anbetracht der Tatsache, dass sich Schuldner und Gläubiger in der Regel nicht einigen können, sollte ein unabhängiges und ausgewogenes Forum zur Streitschlichtung geschaffen werden, das sog. *Dispute Resolution Forum*. Aus diesem Grund erachtete es Krueger als notwendig, dass die Kompetenz der Aktivierung eines *Stay on Litigation* auch beim Fonds liegen sollte: Läge diese Kompetenz bei der Schuldnerregierung, „this would clearly be open to abuse“. Zudem bestand die Befürchtung, dass die Gläubigerkoordination zu lange dauern würde (ebd.).

Während Köhler im Vorfeld und während der Frühjahrstagung den *Two-Track-Approach* Kruegers unterstützte (vgl. Köhler 2002b), hielt sich das Kommunique der IMFC diesbezüglich auffällig bedeckt. Das Komitee begrüßte zwar den Vorstoß, legte sich jedoch nicht auf den einen oder anderen Ansatz fest. Es ermutigte lediglich die Fortführung der Prüfung rechtlicher, institutioneller und prozeduraler Aspekte der beiden Ansätze durch den Fonds (vgl. IMF Survey vom 29. April 2002, S. 120). Im Umfeld der Frühjahrskonferenz wurde die Öffnung des *Policy*-Prozesses für kontraktualistische Momente sehr unterschiedlich aufgenommen und hatte Einfluss auf die Strategien der Akteure innerhalb des PSI-Diskurses.

Reaktionen und Diskursstrategien

Während die Institutionalisten, wie auch die Finanzmarktstabilisierer und Globalisierungskritiker, die $SDRM_1$ begrüßt hatten $SDRM_2$ als Verwässerung des Insolvenzrechtsgedankens betrachteten, kamen von Seiten der internationalen Finanzgemeinde und Laissez-Fairers positive Reaktionen, wenngleich gerade den Marktakteuren die Veränderungen noch nicht weit genug gingen – sie bezeichneten die neue Version als „SDRM light“ (Rieffel 2003: 254).

Zur unmittelbaren Auseinandersetzung kam es auf der bereits erwähnten Konferenz des IIE, auf der Krueger $SDRM_2$ präsentiert hatte. Auf dieser Konferenz sprachen u.a. John Taylor und Michael Chamberlin (EMTA). Taylors Strategie bestand weiterhin darin, den CAC-Ansatz

zu propagieren und noch zu konkretisieren (vgl. Taylor 2002c). Allerdings sprach er sich deutlicher als zuvor für eine regulatorische Überwindung der *Bail-out*-Problematik aus: „Limiting official sector support when countries reach unsustainable debt situations is also a key element of our emerging markets strategy.“ (Ebd.) Er sah sogar eine Art *Standstill* in Form einer „temporary suspension“ (von max. 60 Tagen) vor – in dieser Zeitspanne sollte auch das Klagerecht („litigation“) ausgesetzt sein. Seine Diskursstrategie bestand in der Formulierung eines möglichst widerstandsfreien Ansatzes. Mit Hinblick auf den letztgenannten Aspekt berief er sich hierzu auf empirische Studien, die gezeigt hätten, dass solche Klauseln nur einen „small impact on the attractiveness of such bonds to individual borrowers“ haben (ebd.). Er orientierte sich damit eng an einer Studie von Adam Lerrick und Allan Meltzer, in der das Ende der „paternalistischen Ära“ proklamiert wurde, in welcher der IMF für private Risikoexzesse einstünde (Lerrick/Meltzer 2002).

Da dieser Vorstoß dem institutionalistischen Ansatz entgegenkam, reagierte die Finanzgemeinde ablehnend und distanzierte sich von CACs, indem sie eine Maximalforderung in den Diskurs einspeiste, die den neuen Gegenpol zum statutarischen Ansatz markierte. Chamberlin führte in seinem Vortrag einen Vorschlag von Ed Bartholomew (JP Morgan) aus (vgl. EMTA 2002b). Dieser Ansatz hatte den Charakter eines Kodex und war insofern freiwilliger Natur. Damit distanzierte er sich explizit von Taylor. Bezüglich des Krueger-Vorschlags wiederholte er die Einwände, die er bereits im Zusammenhang mit $SDRM_1$ gemacht hatte und ging nicht auf die kontraktualistischen Zugeständnisse im Zuge von $SDRM_2$ ein. Als Schlüsselaspekt der Position der privaten Marktakteure bezeichnete er die „pragmatische Kreativität“ bei fallweisen Restrukturierungsansätzen: „It is far better for the market to develop new mechanisms itself than to have them imposed“ (ebd.: 2, 6); CACs seien deshalb zumindest mittelfristig nicht notwendig.[25] Auffällig war auch die Verschärfung der Tonart gegenüber Kruegers ökonomischem Sachverstand.[26]

25 Wenn schon CACs in Betracht gezogen werden sollten, dann sollten Mehrheitsentscheidungen nicht bei 75 Prozent der Anleihenbesitzer möglich sein dürfen (wie Taylor dies vorsah), sondern mindestens einen Schwellenwert von 90 bis 95 Prozent haben, denn „clauses with lesser percentages would, in effect, seriously intrude on the legitimate rigths of creditors“ (EMTA 2002b: 6).

26 Er verglich die Arbeit Kruegers mit einer Hausarbeit, die er als Universitätsstudent in Philosophie geschrieben hatte: „With all due respect, last night at dinner, I was reminded of an experience that I had years ago in college when I wrote a philosophy paper that was badly received. Thinking it the appropriate thing to do, I rewrote the paper and resubmitted it to

Das IIF bekräftigte auf seiner Mitgliederversammlung in New York (direkt im Anschluss an die Frühjahrskonferenz) die Entwicklung eines freiwilligen internationalen „Code of Conduct" (vgl. IIF 2002b). Das eigens dafür gegründete *Special Committee on Crisis Prevention and Resolution in Emerging Markets* formulierte diesbezüglich einen *Action Plan*. Geleitet wurde dieses Komitee von William Rhodes (Citibank) und Jacques de Larosière, dem ehemaligen geschäftsführenden Direktor des IMF (1978-1987) und zum besagten Zeitpunkt bei der BNP Paribas Gruppe beschäftigt.[27] Die Schaffung eines neuerlichen Beratungsprozesses sollte einen Schritt in Richtung eines solchen Kodex darstellen, wofür man wiederum eine *Private Sector Advisory Group* schaffen wollte. Zusammensetzen sollte sich diese aus einer kleinen Gruppe von Vorständen, die ein breites Spektrum an privaten Investoren und Gläubigern, einschließlich Anleihenbesitzern repräsentieren würden, um sich mit Regierungen beraten zu können, „when investor confidence begins to wane" (nach Rieffel 2003: 257). Im Falle, dass eine Restrukturierung nicht vermeidbar würde, sollte diese Gruppe allerdings durch involvierte Investoren ersetzt werden (vgl. ebd.).

Die G-7 entwarfen auf der IMF-Frühjahrskonferenz ebenfalls einen *Action Plan*, allerdings tendierte dieser in die Richtung des *Two-Track-Approach* des IMF. Sie sprachen sich für den statutarischen Ansatz des Fonds aus, aber da angenommen wurde, dass dieser Prozess alleine aus Ratifizierungsgründen sehr lange dauern könnte – jedes Mitgliedsland hätte das Vertragswerk im nationalen Raum verabschieden müssen –, sollte zunächst die kontraktualistische Strategie in die Tat umgesetzt werden: „Indeed, this work is complementary." (IMF Survey vom 29. April 2002, S. 128)[28] Die EU Wirtschafts- und Finanzminister bezogen

my instructor. Several days later, he gave it back to me, but with an even lower grade. On it, my instructor had written something like ‚The more clearly you express your arguments, the more apparent are their weaknesses'." (EMTA 2002b: 2)

27 Solche Verbindungen ermöglichten u.a. Treffen zwischen der internationalen Finanzgemeinde und dem Fonds. Z.B. fand am 5. März 2002 ein Treffen zwischen dem *Special Committee* und dem IMF-Management statt (Interview IIF).

28 Auch in Einzelstatements wurde dieser pragmatische Ansatz vertreten; so z.B. durch den kanadischen Finanzminister Paul Martin, wenngleich er den Fonds nachdrücklich in Sachen SDRM unterstützte: „Canada has long advocated the need for [SDRM] in order to promote efficient international capital markets and limit the economic and social costs of crises. The balance of international opinion has now shifted in favour of the measures that we have proposed – standstills, collective action clauses, and limits on official financing." (Martin 2002) Gleichlautend äußerten sich auch der japanische Finanzminister H.E. Masajuro Shiokawa und der französische

im Vergleich dazu stärker Stellung für einen rigideren Einbezug des Privatsektors (vgl. Rato 2002). Die G-10-Finanzminister und Zentralbankgouverneure hingegen favorisierten weiterhin den CAC-Ansatz: „To enhance the efficiency of the approach of the Group of 10, a dialogue with market participants is foreseen." (IMF Survey vom 29. April 2002, S. 129) Die G-24 betonten die Notwendigkeit, über freiwillige, länderspezifische und marktbasierte Krisenlösungsansätze nachzudenken (vgl. ebd.: 130f.). Damit blieben die Positionen der Länder- und Arbeitsgruppen im Diskurs konstant. Erkennbar war die programmatische Nähe der Schwellenländergruppe im IMF zu den Ansätzen der Finanzgemeinde, wodurch sie sich gleichzeitig von den Laissez-Fairers distanzierten.

Eine zentrale Kritik der Marktakteure, der Laissez-Fairers wie auch der Globalisierungskritiker an $SDRM_2$ war weiterhin die darin festgelegte Rolle des Währungsfonds. Krueger reagierte darauf, indem sie am 6. Juni auf der Jahrestagung des *Bretton Woods Committee* in Washington das Konzept eines *Dispute Resolution Forum* explizierte (vgl. Krueger 2002d). Das DRF sollte mit Entscheidungsgewalt ausgestattet und vom Exekutivdirektorium des IMF losgelöst sein, um Neutralität und „Fairness" zu bewahren.[29] Im Kompetenzbereich des Schiedsgerichts sollte auch die Verifizierung der Kreditansprüche und die Garantie der Integrität des Abstimmungsprozesses liegen. Andererseits würde das DRF, so Krueger, nicht das Recht bekommen, Entscheidungen des IMF-Exekutivdirektoriums anzufechten, z.B. was deren Einschätzung einer Pro-

Finanzminister Laurent Fabius. Von deutscher Seite gab es kein Einzelstatement (IMF-Website).

29 Die Neutralität sollte durch die entsprechende Zusammensetzung des DRF garantiert werden. Wie Krueger ausführte: (1) Jedes der 183 Mitgliedsländer des IMF hätte das Recht, einen Kandidaten zu nominieren; dadurch wäre garantiert, dass alle Rechtsräume vertreten sind, ebenso wie Schuldner und Gläubiger. (2) Ein Komitee „eminenter Personen", das vom Exekutivdirektorium zusammengestellt würde, könnte aus dieser Liste 21 Personen für das DRF auswählen. Das Komitee könnte von professionellen Insolvenzvereinigungen angeführt werden und sich mit Vertretern privater Gläubiger konsultieren. (3) Die Empfehlungsliste würde dann dem Gouverneursrat zur Abstimmung vorgelegt werden. Sie müssten jedoch über die gesamte Liste abstimmen und wenn diese abgelehnt würde, hätte der Prozess von vorne zu beginnen. Bei Annahme durch den Gouverneursrat würde der Geschäftsführende Direktor das Mitglied für vier oder fünf Jahre ernennen (Wiederernennung möglich). (4) Die DRF-Mitglieder würden einen Vorsitzenden wählen. Keines der Mitglieder würde aber dem Forum in Vollzeit angehören. (5) Wenn ein Insolvenzfall an das DRF herangetragen würde, würden drei DRF-Mitglieder mit dem Fall vom Vorsitzenden betraut werden. Er müsste dabei sicherstellen, dass es keine Interessenkonflikte der Panel-Mitglieder in dem spezifischen Fall gibt (vgl. Krueger 2002d).

grammumsetzung oder die Frage des Schuldentragfähigkeitsniveaus betrifft. Zudem hätte das DRF kein Recht, eine qualifizierte Mehrheitsentscheidung der Gläubiger zu überstimmen oder anzufechten, sei es in der Frage der Länge des *Automatic Stay* oder den Bedingungen der Restrukturierung: „It's role would be essentially reactive.“ (Ebd.) Die politische Hürde für ein DRF lag im Ratifizierungsprozess: Damit das DRF die Entscheidungen der qualifizierten Gläubigermehrheit und des Schuldners zertifizieren könnte und universell rechtskräftig würde, wäre das Forum von jedem Land rechtlich anzuerkennen – DRF-Entscheidungen hätten nationales Recht zu überstimmen, ungeachtet dessen, ob das Mitglied an dem Fall beteiligt wäre (vgl. auch Liu 2002). Kruegers Strategie mit dem DRF-Vorstoß zielte darauf ab, den Bedenken der Marktakteure zu begegnen, der SDRM könnte zum Missbrauch durch die Schuldnerländer verleiten. Sie war also durchaus bereit, die Rolle der von ihr vertretenen Organisation dem Fortgang des SDRM-Prozesses unterzuordnen. Außerdem kam sie damit der lautstarken Kritik der Globalisierungskritiker entgegen, die SDRM verstärkt als reines Machtinstrument des IMF verwarfen.

Dessen ungeachtet kam der IMF immer stärker unter Druck, den kontraktualistischen Ansatz intensiver zu verfolgen. Ein Grund hierfür war eine Studie des namhaften institutionalistischen Ökonomen Barry Eichengreen, nach der auch beim dezentralen Ansatz nur ein marginaler Preisaufschlag für Schuldnerländer zu erwarten sein würde. Aus pragmatischen Gründen empfahl die Studie deshalb, auf CACs oder ähnliche Instrumente zurückzugreifen (vgl. Eichengreen 2002; vgl. auch Eichengreen et al. 2003). Diese und ähnliche Studien wurden von den Laissez-Fairers und später auch von der Finanzgemeinde ins Feld geführt.

Resultat dieses Drucks war die Veröffentlichung zweier Studien zur CAC-Thematik durch das *Policy Development and Review Department* (PDR) (vgl. IMF 2002c) sowie das *Legal Department* (vgl. IMF 2002d) am 6. Juni.[30] Das PDR untersuchte Gründe, weshalb CACs in zentralen Rechtsräumen nicht benutzt worden sind und suchte nach Wegen, diesen Widerstand zu überwinden.[31] Ferner untersuchte das PDR eine Reihe von Wegen, wie der Fonds die Einschreibung von CACs fördern könne,

30 Beide Abteilungen arbeiteten dabei eng mit der jeweils anderen sowie mit dem *International Capital Markets Department* zusammen.

31 Die Unterschiede in der Benutzung von CACs waren nach Ansicht des PDR v.a. eine Folge der jeweiligen Marktpraxis und weniger eine Folge der nationalen Gesetze. Es wies jedoch auf eine weit verbreitete Wahrnehmung hin, dass ein Wandel in die CAC-Richtung vor allem von den „First Movers“ getragen werden sollte, obwohl es keinen klaren Nachweis gegeben habe, dass es eine Prämie gibt, z.B. in Rechtsräumen mit CACs, wie z.B. Großbritannien (IMF 2002c).

z.B. über seine Überwachungsfunktion oder die Konditionalitäten im Kreditfall oder auch durch die Propagierung der Instrumente in den Industrieländern. Das *Legal Department* fragte nach der Gestaltung und Effektivität von CACs. Dabei wurde auch überlegt, inwiefern Initiierungsklauseln (*Stay on Litigation*) und Aggregationsklauseln (zur Aggregierung der Gläubigeransprüche verschiedener Anleiheemissionen) die grundsätzlichen kontraktualistischen Defizite gegenüber dem statutarischen Ansatz ausgleichen könnten (vgl. ebd.: 22).

Das Exekutivdirektorium diskutierte die beiden Studien am 27. Juni (vgl. IMF 2002e). Es gab eine Übereinstimmung, dass CACs eine brauchbare Rolle bei Umstrukturierungen spielen könnten.[32] Eine Reihe von Exekutivdirektoren sprach sich jedoch weiterhin für den zweigleisigen Ansatz aus. Viele Direktoren betonten die negativen Marktreaktionen auf Initiierungs- und Aggregationsklauseln, schlossen eine Weiterarbeit in diese Richtung aber nicht aus. Im Allgemeinen sträubte sich das Gremium gegen eine aktive IMF-Rolle bei der Anreizschaffung für einen verstärkten CAC-Gebrauch; weder wurden Zinsnachlässe im Fall von CAC-Umstrukturierungen akzeptiert, noch eine Änderung der Statuten, durch welche die Mitglieder zur CAC-Einschreibung gezwungen würden: „There was general agreement that any efforts to encourage the use of clauses would be most effective if supported by intensified efforts outside the Fund." (Ebd.) Deutlich wurde dabei vor allem, dass sich das Direktorium vom dezentralen Ansatz distanzierte, weil der Fokus weiter auf den statutarischen gerichtet war.

Die internationale Finanzgemeinde reagierte darauf mit dem Schulterschluss ihrer wichtigsten Vereinigungen (vgl. IIF 2002c). Die partizipierenden Organisation waren die *Emerging Markets Creditors Association* (EMCA), die *Emerging Markets Traders Association* (EMTA), das *Institute of International Finance* (IIF), die *International Primary Market Association* (IPMA), die *Securities Industry Association* (SIA) und *The Bond Market Association* (TBMA).[33] Sie verfassten einen ge-

---

32 Dabei wurde aber eingeschränkt, dass CACs nur dann sinnvoll wären, wenn die Schwelle für eine qualifizierte Mehrheit nicht zu hoch liegen würde. Die Exekutivdirektoren wandten sich damit gegen den Vorschlag der internationalen Finanzgemeinde, den Wert bei 90 bis 95 Prozent anzusetzen (vgl. IMF 2002c).

33 Der Vorsitzende des IIF, Charles Dallara, wandte sich zusätzlich noch gesondert an den IMFC-Vorsitzenden Gordon Brown, worin er auf seine „unprecedented efforts", einen „industry consensus" zu formieren, hinwies. Er betonte die Schritte der privaten Marktakteure in Richtung der CACs, befürchtete aber, dass CACs nur als Wegbereiter für SDRM fungieren könnten, was die Anstrengungen unterminieren würde, vertragliche Veränderungen voranzubringen: „Some investors fear that CACs may just

meinsamen Brief an die G-7-Finanzminister und Zentralbankgouverneure, um ihre Zugeständnisse zum kontraktualistischen Ansatz zu betonen sowie gleichzeitig das IMF-Vorgehen zu kritisieren. Die Zugeständnisse gingen soweit, dass sie das *Free-Rider*-Problem, sowie eine „temporary cessation of payments (without a suspension of enforcement rights)" zu akzeptieren bereit waren (ebd.). Allerdings forderten sie im Gegenzug die Gleichbehandlung aller Gläubiger in einem Restrukturierungsprozess. Im Kern rückten sie aber nicht von ihrem Kodex-Ansatz ab.

Die Zugeständnisse an den statutarischen Ansatz waren darauf zurückzuführen, dass sie sich durch ihre Distanz zum kontraktualistischen Ansatz selbst ins Abseits gerückt und an Glaubwürdigkeit eingebüßt hatten. Der Brief an die G-7 war der Versuch, das durch den radikalen Widerstand verloren gegangene Terrain zurückzugewinnen. Die Adressierung des Briefes an die G-7 war aber auch Ausdruck der Verschlechterung der Beziehungen mit dem IMF und den Laissez-Fairers, die sich im Verlauf des Sommers 2002 aufgrund der gegenläufigen Strategien der Akteure ergeben hatte. Mit dem Brief wandte sich die Finanzgemeinde direkt an die großen Gläubigernationen, denn die neue Angriffsfläche des SDRM war fortan die Frage nach der Gleichbehandlung der Schulden im Restrukturierungsfall, was den Interessen des Pariser Clubs entgegenlief.

Der IMF hielt zunächst weiter an $SDRM_2$ fest. Im Vorfeld der Jahreskonferenz von IMF und Weltbank im September publizierte der Fonds-Stab erneut eine Studie, in der „weitere Überlegungen" angestellt wurden (IMF 2002f.). Krueger vertrat die Studie nach außen (vgl. Krueger 2002e), und Anfang September wurde sie im Exekutivdirektorium diskutiert (vgl. IMF 2002g). Krueger, die an der *Board*-Diskussion teilnahm, sagte im Anschluss: „There is a broad support among Directors for a statutory debt restructuring mechanism [...]." (Ebd.) Ziel der Studie war die Stärkung des ökonomischen und rechtlichen Arguments für den statutarischen Ansatz. Inhalt waren Fragen nach der Reichweite des SDRM, d.h. welche Schuldenarten unter den Mechanismus fallen würden. Außerdem wurde die Idee des Schlichtungsforums (DRF) ausge-

be a stalking-horse for the SDRM." (IIF 2002d) Den SDRM hielt er für „counterproductive and unnecessary", weil er zu Missbrauch verleiten würde, die Notwendigkeit von Reformen und Strukturanpassungen verhindern, den Zugang zum Kapitalmarkt länger als notwendig versperren und somit letztlich zu höheren Kosten für den öffentlichen Sektor (d.h. auch für den IMF) führen würde (ebd.). Dallara war nach Ansicht eines hochrangigen Mitarbeiters des IMF ein „very strong player, and he is a very articulate person" (Interview IMF [3]).

baut und konkretisiert und das sog. *Sovereign Debt Dispute Resolution Forum* (SDDRF) entworfen.

Nachdem die Rolle des IMF durch die Konzepte des DRF bzw. SDDRF immer stärker neutralisiert wurde, bot insbesondere der erste Aspekt eine empfindliche neue Angriffsfläche für die Gegner des SDRM – Kern dieses Ausschnitts war die Gleichbehandlung aller Schulden eines Landes (auch der inländischen und bilateralen staatlichen Schulden), welche durch die Finanzgemeinde eingefordert worden war.

In der Studie (IMF 2002f) wurde deshalb auch erstmals auf die Frage eingegangen, wie mit bilateralen staatlichen Schulden des Pariser Clubs umzugehen sei. Krueger betonte, dass es die Effektivität des Pariser Mechanismus nahe legen würde, an dieser Praxis nichts zu verändern, und deren Schulden nicht unter den SDRM zu stellen – dieser Meinung waren auch die meisten Exekutivdirektoren.[34] Allerdings wurde die Koordination zwischen dem Pariser Club und den privaten Gläubigern für verbesserungswürdig gehalten. Die andere Alternative war nach Krueger der Einbezug solcher Schulden in den SDRM, wobei diese allerdings als eine separate Gläubigerklasse geführt und flexibel gehandhabt werden müssten. Deutlich wurde hier die Abneigung Kruegers, in die Schuldenpraxis des Pariser Clubs einzugreifen, da sie in der G-7 den zentralen SDRM-Koalitionär hatte. Damit eröffnete sie aber den Raum für weitere ökonomische und juristische Argumente gegen den SDRM.

Auf der Jahreskonferenz von IMF und Weltbank im September 2002 zeigte dieser Aspekt jedoch noch keine konkrete Wirkung, da der IMF letztlich vom IMFC beauftragt wurde, bis zur Frühjahrskonferenz im April 2003 den SDRM weiter auszuarbeiten: „The priority now is to finalize and implement the new framework, and the Committee calls for a progress report by the Spring meetings.“ (IMF 2002h) Maßgeblich hinter diesem Auftrag stand der US-Finanzminister Paul O'Neill: „[...] we strongly support the continued pursuit of the statutory approach.“ (O'Neill 2002) Gleiches galt für die Finanzminister Kanadas und Deutschlands, John Manley (2002) und Hans Eichel (2002).

Die G-10-Notenbankgouverneure unterstützten dagegen weiterhin den *Two-Track-Approach*, blieben aber bei ihrer Präferenz für den kon-

34 „Directors reiterated their view that the Paris Club provides an effective and flexible mechanism for restructuring claims of official bilateral creditors and mobilizing support from such creditors for members' adjustment programs. They cautioned that considerable care would be required in addressing relations between the SDRM and the Paris Club in order to preserve the Club's ability to provide early support, while providing the flexibility needed to address inter creditor equity concerns in the more complex cases in which both private and official bilateral creditors have substantial exposure.“ (IMF 2002g)

traktualistischen Ansatz. Sie begrüßten die Ankündigung der EU-Mitglieder, CACs künftig in Staatsanleihen aufzunehmen. Die G-10 kündigten an, noch enger mit dem Privatsektor und den Schwellenländern zusammenzuarbeiten (vgl. IMF Survey vom 7. Okt. 2002, S. 310).

Erneut war die reaktive Strategie der G-24 auffällig, die sich in ihrer Pressekonferenz für „voluntary, country-specific, and market-friendly approaches" aussprachen (G-24 2002). Damit folgten sie der Richtung, den die privaten Marktakteure bezüglich der CACs eingeschlagen hatten.

Deutlich wurde auf der Jahreskonferenz auch die ablehnende Haltung des Pariser Clubs hinsichtlich des Einbezugs bilateraler öffentlicher Schulden in den SDRM. In einer Diskussionsrunde zu $SDRM_2$ machte der stellvertretende Vorsitzende des Pariser Clubs, Ambroise Fayolle, zwar deutlich, dass er den zweigleisigen Ansatz des IMF unterstütze, der Pariser Club aber weder *Litigation*- noch kollektive Handlungsprobleme hätte, weshalb ein Einbezug bilateraler öffentlicher Schulden in den SDRM grundsätzlich nicht notwendig und dieser doch vielmehr auf die privaten Gläubiger auszurichten sei.[35]

Die Globalisierungskritiker kamen in dieser Diskussion ebenfalls zu Wort. Thomas Palley von George Soros' *Open Society* und früherer Chefökonom des US-Gewerkschaftsbunds AFL-CIO wiederholte den bereits weiter oben dargestellten paradigmenspezifischen Ansatz in seinen Grundzügen. Allerdings distanzierte er sich gleichzeitig von weitergehenden Gegenvorschlägen seiner *Community*, indem er sich für einen modifizierten SDRM (in Richtung der ersten Version) stark machte.[36]

---

35 Die Diskussionsrunde lief unter dem Motto „All sides have their say on SDRM proposal" (dokumentiert in: IMF Survey vom 7. Okt. 2002, S. 297). Die Teilnehmer dieser Runde kamen aus dem öffentlichen und privaten Sektor. Der Privatsektor war vertreten durch Robert Gray, Vorsitzender der *Debt Financing and Advisory Group*, sowie der HSBC Investment Bank und der *International Primary Market Association*; ferner durch Richard Gitlin, Präsident von Gitlin & Co., und durch Mohamed El-Erian, Geschäftsführender Direktor von PIMCO. Gray war der Auffassung, dass SDRM der falsche Weg sei und der vertragliche Weg „definitiv" zu bevorzugen sei. Allerdings schlug er Maßnahmen gegen störendes Klageverhalten Einzelner vor, wie sie z.B. auf dem Londoner Markt vorzufinden wären. Gitlin hielt den SDRM insofern für eine positive Innovation, da er sich davon erhoffe, dass die Existenz eines „in-court"-Mechanismus „out-of-court"-Übereinkommen erleichtern würde. Er forderte allerdings den Einbezug bilateraler und inländischer Schulden. El-Erian hielt den Schritt des Privatsektors in Richtung CACs für ausreichend, mit der Begründung, dass es eine ungeklärte Frage sei, ob der SDRM nicht mehr Kosten verursache, als er einzusparen vorgibt.

36 In die gleiche Richtung ging der *Jubilee*-Ansatz eines „Fair and Transparent Arbitration Process" (FTAP) (vgl. Friedrich-Ebert-Stiftung/Erlassjahr

Konkret distanzierte er sich vom Vorschlag eines *International Bankruptcy Court* (IBC), den Kunibert Raffer in den Diskurs eingebracht hatte (Raffer 2002). Raffers IBC sollte die Neutralität des Schiedsgerichts im Insolvenzfall garantieren. Allerdings hatte der IMF auf den Vorwurf, der Fonds könnte zu stark in den Prozess eingebunden sein, bereits mit dem DRF-, bzw. SDDRF-Konzept reagiert, wodurch den Globalisierungskritikern erneut eine zentrale Argumentationsebene entzogen wurde. Palley entwickelte vor diesem Hintergrund einen modifizierten SDRM, der einen automatischen *Stay on Litigation* beinhalten und auch öffentliche Schulden (bi- und multilateral) miteinschließen sollte (vgl. Palley 2002). Er griff damit gezielt ein Argument der Finanzgemeinde auf, um zum einen die Globalisierungskritiker über die entsprechenden ökonomischen und rechtlichen Argumente wieder in den Diskurs zu rücken, zum anderen, um dem SDRM Rückendeckung zu geben (vgl. Interview NGO [3]). Beide Vorhaben scheiterten, wie im weiteren Verlauf des Jahres 2002 deutlich wurde. In Palleys Strategie kamen die bereits um die Achse des *Two-Track-Approach* verfestigten Ausschlussmechanismen des Diskurses zum Ausdruck, in deren Folge die Gruppe der Globalisierungskritiker immer heterogener und dadurch letztlich vollständig marginalisiert wurde. Die Pragmatiker um Palley neutralisierten sich durch ihre Nähe zur Finanzgemeinde – Pettifor sprach von einer „unholy alliance" –, die Dogmatiker um Raffer und Pettifor wurden als wenig „konstruktive" Akteure gezielt marginalisiert.[37]

Im Herbst 2002 war der SDRM noch nicht gescheitert. Die Doppelstrategie des IMF, den kontraktualistischen und statutarischen Ansatz parallel zu verfolgen, diente dem Ziel, Akzeptanz für den SDRM aufzubauen, wenngleich die Basis dafür aufgrund der Strategie der privaten Marktakteure, die Gleichbehandlung aller Schulden einzufordern, brüchiger wurde. Im weiteren Verlauf des Jahres wurde deutlich, dass es nicht ausreichte, die Rolle des IMF unter $SDRM_2$ maßgeblich zu ent-

2002): „A single, comprehensive arbitration process would ensure that nobody gets a free lunch." (Ebd.: 9)

37 „Talking to NGOs I found rather frustrating, because [mit Verweis auf Ann Pettifor; CK] even though we had extensive discussions with her, what I found frustrating, and even though she had just attended a full day conference here, she started off by fundamentally misrepresenting all the proposals so far – well, you know, that's fine, you have a lot of misunderstanding at the beginning of the discussions etc. and it is perfectly reasonably at the end of the discussion to say: I don't buy it. But to come out and present this is what the IMF is saying and the IMF is wrong with the IMF sitting there and not recognizing what it is – is not constructive. They are certainly a very diffuse group. We don't like them but we are a public institution so we have to live with them." (Interview IMF [3])

schärfen. Das Einlenken der Finanzgemeinde in Richtung des kontraktualistischen Ansatzes – nachdem ihre Kodex-Strategie vorerst gescheitert war – führte dazu, dass die Gewichtung im *Two-Track-Approach* immer weiter zugunsten der CACs verschoben wurde. Das manifestierte sich in der dritten Version des SDRM, in welcher das Moment des *Automatic Stay* aufgegeben wurde.

3.3 $SDRM_3$: Eliminierung der *Automatic Stay Provision*

Mitte Oktober verteidigte Jack Boorman, der *Special Advisor* Köhlers, auf einer Konferenz des CATO-Instituts und des *Economist* in New York noch die zentralen Bestandteile von $SDRM_2$, wenngleich erste Aufweichungen, was die Frage des *Automatic Stay* betraf, erkennbar wurden (vgl. Boorman 2002).[38] Ende November präsentierte der IMF-Stab dann einen neuen Entwurf des SDRM, der sich qualitativ von den früheren Entwürfen unterschied und sich stärker dem CAC-Ansatz anglich (vgl. IMF 2002i). Boorman sagte deshalb auch, dass es letztendlich schwierig sei, sich für CACs stark zu machen und sich gleichzeitig gegen $SDRM_3$ zu stemmen.

Die Aufgabe der *Automatic Stay Provision* (ASP) bei $SDRM_3$ bedeutete die Wende des PSI-Diskurses in Richtung des kontraktualistischen Ansatzes der Laissez-Fairers und der Finanzgemeinde und somit das Ende des statutarischen Ansatzes, welches allerdings erst auf der Frühjahrskonferenz im April 2003 offiziell verkündet wurde. Der *Automatic Stay* war das letzte qualitative Moment, welches die beiden konkurrierenden Ansätze noch voneinander unterschieden hatte. In der entsprechenden Passage der IMF-Studie hieß es: „Activation [of $SDRM_3$] would not automatically trigger any suspension of creditor rights. There would be no generalized stay on enforcement and no suspension of contractual provisions […].“ (Ebd.: 9)

Einschränkend sollte jedoch die sog. *Hotchpotch*-Regel eingeführt werden, welche die bisherige Klagepraxis demotivieren sollte, da erklagte Beträge vom Gesamtbetrag eines Restrukturierungsabkommens abgezogen würden.[39] Es wäre demnach kein Extragewinn von der Klagepraxis zu erwarten:

---

38 Das Klagerecht sollte alleine durch die Gläubiger selbst außer Kraft gesetzt werden können. „[T]he sovereign debtor would have legal protection form disruptive legal action by creditors while negotiations were underway; this would be provided through a vote by a supermajority of creditors to approve a stay on litigation.“ (Boorman 2002)

39 Auch wenn der Begriff in der Studie nicht explizit verwendet wurde, entsprach die Regelung des IMF der sog. *Hotchpotch*-Regel, welche unmittelbar im länderüberschreitenden Insolvenzrechtskontext stand: Län-

„However, and as a means of ensuring inter-creditor equity, if creditors eventually approved a restructuring agreement under the SDRM, amounts recovered by a creditor through litigation would be deducted from its residual claim under that agreement in a manner that neutralizes any benefits of such litigation vis-a-vis other creditors." (Ebd.: 9f.)

Damit versuchte der Fonds einerseits auf das Postulat der privaten Marktakteure hinsichtlich der Gleichbehandlung aller Gläubiger einzugehen, und andererseits stellte er damit eine Regelung auf, die das Problem der „rogue creditors" lösen sollte. Nichtsdestotrotz wurde den Schulden des Pariser Clubs insofern ein Sonderstatus eingeräumt, als dass diese als eine eigene Klasse behandelt werden sollten, deren Restrukturierungsbedingungen von denen der privaten Schulden somit abweichen können sollten (ebd.: 11).

SDRM$_3$ sah zudem die Offenlegung aller Forderungen an das Schuldnerland im Insolvenzfall vor, d.h. auch jener Forderungen, die nicht unter dem SDRM berücksichtigt würden (ebd.: 9). Die Einrichtung des SDDRF blieb aufrechterhalten, allerdings mit der Einschränkung, dass es ohne Gläubigerkonsens keine Entscheidungskompetenz hätte und dass das Schuldnerland alle anfallenden Kosten, auch für die Gläubigerseite, übernehmen müsse (ebd.: 10).[40] Der Schwellenwert für eine qualifizierte Mehrheitsabstimmung betrug auch in der neuesten Version 75 Prozent. Neu waren hingegen die Sanktionen, die im Falle der Nichterfüllung der Informationspflicht des Schuldnerlandes auferlegt würden.

derübergreifende Insolvenzverfahren eröffnen die Möglichkeit für Gläubiger, ihre Forderungen durch Klagen in verschiedenen Rechtsräumen einzutreiben. Durch solche multiplen Handlungen können einzelne Gläubiger ihre Tilgungsquote erhöhen, und profitieren dann stärker, als dies bei Gläubigern der Fall ist, die nur an einer Klage teilnehmen. Die *Hotchpotch*-Regel wurde dafür geschaffen, solchen Gläubigerhandlungen entgegen zu wirken und die Fairness zwischen Gläubigerforderungen zu wahren, die in verschiedenen Rechtsräumen angesiedelt sind (Interview Internationale Finanzgemeinde [1]).

40 Trotz des Neutralitätsanspruchs an das SDDRF wäre der Auswahlprozess der Forumsmitglieder stark auf das IMF-Management rückgebunden, da der geschäftsführende Direktor eine Gruppe von 7 bis 11 „highly qualified judges or private practitioners" designieren würde, welche wiederum 12 bis 16 Kandidaten auswählen sollten, die dann im Krisenfall selektiv zum Einsatz kämen. Der Einfluss und Kompetenzbereich des SDDRF wäre wiederum insofern limitiert, weil das Forum Entscheidungen des IMF-Exekutivdirektoriums nicht hätte anfechten können. Ebenso wenig sollte es das Tragfähigkeitsniveau der Schuldenlast festlegen können. Das SDDRF hätte nur im Falle der Zustimmung durch die Gläubigermehrheit das Recht, einem Gericht außerhalb des Schuldnerlandes einen *Stay on Litigation* zu verordnen (vgl. IMF 2002i: 12).

Falsche Informationen würden als Verstoß gegen die IMF-Statuten betrachtet und hätten zur Konsequenz, dass neue Fonds-Kredite verweigert würden (Aussetzen der *Lending into Arrears*-Praxis; ebd.: 11).

Am 10. Dezember 2002 präsentierte Krueger $SDRM_3$ in einer Rede vor der Europäischen Kommission in Brüssel (vgl. Krueger 2002f.). Sie beschrieb die neue Version als einen Ansatz „that has been developed in close consultation with market participants and members of the legal and judicial professions" (ebd.). Sie betonte, dass $SDRM_3$ keine internationale Insolvenzregelung mehr darstellte, da der Mechanismus dem Schuldner keinen Schutz vergleichbar mit dem nationalen (Unternehmens-)Kontext gewähren würde. Damit versuchte Krueger auch die Schwellenländer für ihr Projekt zu gewinnen, denn zum einen sollte ihrer Darstellung nach der Ansatz keine abschreckende Wirkung mehr auf Investoren haben und zum anderen sollten Kapitalflüsse durch den Präventivcharakter von SDRM effizienter und risikobewusster fließen. Dem lag das Argument zugrunde, dass die Zielländer automatisch „solidere" Wirtschaftspolitiken zu verfolgen hätten, um in Konkurrenz zu anderen Standorten Kapital anzuziehen. Insofern sollte der SDRM dazu führen, die Attraktivität von Schwellenländern zu erhöhen. „So countries with sound policies would have a larger pool of foreign capital to draw on and better terms on which to borrow. Moreover, for a number of reasons, there should be over time a reduction in the borrowing costs for the asset class as a whole." (Ebd.)

Kruegers Strategie war es folglich, mit $SDRM_3$ allen relevanten Akteuren entgegenzukommen, aber weder die internationale Finanzgemeinde, die Laissez-Fairers noch die G-24 waren dafür empfänglich.

Reaktionen und Diskursstrategien

Der Schulterschluss der internationalen Finanzgemeinde reagierte auch auf $SDRM_3$ schärfer als zuvor (vgl. EMCA et al. 2002). Zum einen wurde SDRM als grundsätzlich kontraproduktiv und widersprüchlich eingeschätzt, zum anderen wurde bemängelt, dass nach wie vor das „fundamentale Prinzip der Vertragseinlösepflicht" außer Kraft wäre (ebd.: iii; Übers.: CK). Auch das Entgegenkommen des IMF, die eigene Rolle in $SDRM_3$ zu begrenzen, wurde von der Finanzgemeinde abgewiesen, weil dies nicht hinreichend eingelöst worden sei (ebd.: 2): Sie unterschieden, wie die Globalisierungskritiker im Übrigen auch, zwischen dem „de jure" und dem „de facto"-Status des IMF:

„The proposal has undergone a number of modifications since its launch one year ago and the current version has reduced the role that was originally assigned to the Fund as the *de jure* arbiter between debtors and creditors. Never-

theless, the Fund remains the *de facto* judge on debt sustainability and as such the linchpin for authorities to be able to trigger the mechanism.“ (Ebd.: 2)[41]

Der zentrale Ansatzpunkt der Finanzgemeinde war die vorgesehene Klassifizierung von Schuldentypen unter $SDRM_3$. Zum einen lehnten sie diese Ungleichbehandlung weiterhin grundlegend ab, zum anderen führten sie aus, dass diese Praxis unweigerlich zu einer Erhöhung der Kapitalkosten eines Landes führen werde, weil Schulden des Privatsektors denjenigen des öffentlichen Sektors untergeordnet würden (ebd.: 3). Die Eliminierung des *Stay*-Passus betrachteten sie interessanterweise als naiv, mit der Begründung, dass selbst ein relativ niedrig angesetzter Schwellenwert für eine qualifizierte Mehrheitsentscheidung der Gläubiger für einen *Stay* niemals zustande kommen dürfte, da diese sich ansonsten ihrer eigenen Handlungsfähigkeit im Falle des Abbruchs der Verhandlungen berauben würden (ebd.: 5). Dennoch „breche [$SDRM_3$] fundamental mit der Vergangenheit“, so die Allianz der Marktakteure (ebd.), weil er das Zahlungsmoratorium als akzeptable Alternative legalisiert und somit *Moral Hazard* auf der Schuldnerseite erhöht habe. Die Finanzgemeinde hielt an ihrer Gegenstrategie fest und kritisierte an $SDRM_3$ sogar die Modifikationen, mit denen der IMF auf sie zugegangen war. Aufgrund ihrer eigenen Schritte in Richtung des kontraktualistischen Ansatzes konnte die Gruppe dem IMF vorwerfen, die Einführung von CACs würde durch die weitere Arbeit an SDRM verhindert werden, weshalb sie den IMF aufforderten, die Arbeit daran einzustellen (vgl. Rieffel 2003: 258). Unterstützt wurde dieses Postulat durch den Führungswechsel im US-Finanzministerium und die „Allianz“ mit der G-24.

Mitte Dezember 2002 wurde Paul O’Neill von US-Präsident Bush als Finanzminister entlassen (vgl. Suskind 2004, sowie Fußnote 19). Sein Nachfolger war John Snow, der am 13. Januar nominiert und am 3. Februar 2003 ins Amt eingeführt wurde. Auch Snow kam aus der Privatwirtschaft, wandte sich jedoch von Beginn an gegen einen internationalen Insolvenzrechtsmechanismus.[42] Snow war als Industrieller zwar

41 Auch beim SDDRF sahen sie das Problem der Unabhängigkeit: „Moreover, one key issue arises as to the ability of the official sector to create a body that is independent from the Fund such as the SDDRF by amending the IMF Articles. By definition, anything accomplished through the Articles needs to have some relationship to the Fund itself. To create a truly independent body, it would be necessary to establish a new legal framework.“ (EMCA et al.: 6)

42 Snow war 20 Jahre lang bei der Transportfirma CSX beschäftigt. Davor arbeitete er im Verkehrsministerium. Von 1994 bis 1996 war er Vorsitzender des „Business Roundtable“, eines Zusammenschlusses von Vor-

nicht die „erste Wahl der Wall Street, aber doch zumindest jemand mit einer größeren Sensibilität für die Wall Street" (Interview BMF). Snow wurde im PSI-Diskurs selbst nicht mehr aktiv, da er Taylor die Beschäftigung mit dem IMF überließ. Insofern war seine Nominierung aber durchaus von großer Bedeutung für die letzte Wende im Diskurs und signalisierte unmissverständlich das Ende des SDRM-Projekts, das neben der Finanzgemeinde inzwischen auch viele Globalisierungskritiker forderten (Interviews NGO [1], [2]; Internationale Finanzgemeinde [1]).

John Taylor erklärte aber bereits vor der Entlassung O'Neills das Jahr 2003 zum „Year for Action" (Taylor 2002d) und meinte damit den Durchbruch für CACs, da er eine wachsende Unterstützung vor allem von Seiten der Schwellenländer dafür konstatierte: „With all this progress and show of support, the conditions now appear to be ripe for issuers and their creditors, investment bankers, and lawyers to roll up their sleeves and get to work writing new clauses into bonds as they are issued." (Ebd.: 3)

Die Allianz gegen den SDRM formierte sich zur Jahreswende um das US-Finanzministerium und umfasste die internationale Finanzgemeinde, die G-24 und die Globalisierungskritiker. Letztere fühlten sich zwar nicht als Teil dieser Allianz, sie versuchten zu diesem Zeitpunkt aber ebenfalls, die IMF-*Policy* zu verhindern.[43] Offensichtlich wurde dagegen nunmehr die Allianzbildung zwischen den Schwellenländern und der USA in der nächsten SDRM-Sitzung des Exekutivdirektoriums Ende Dezember (vgl. IMF 2003b). Während die Institutionalisten im Direktorium davor warnten, dass $SDRM_3$ zu eng an einer kontraktualistischen Lösung orientiert sei („should not dilute the mechanism to a point

standsvorsitzenden der 250 größten US-Unternehmen, und spielte in dieser Funktion eine wichtige Rolle bei der Verabschiedung des Nordamerikanischen Freihandelsabkommens (*North American Free Trade Agreement*, NAFTA) (vgl. US Treasury-Website).

43 Trotz der großen Heterogenität der globalisierungskritischen Bewegung, die im Laufe des Jahres deutlich sichtbar wurde, war $SDRM_3$ für die große Mehrheit der partizipierenden NGOs nicht mehr akzeptabel. Dennoch war in den Reaktionen auf die Beendigung des Prozesses im Frühjahr 2003 ein „klarer Split zwischen Nord- und Süd-NGOs" erkennbar. Diverse Süd-NGOs machten den Nord-NGOs den Vorwurf, den Insolvenz-Topos „überfrachtet" zu haben, „indem wir [Nord-NGOs] die Frage der Schuldentragfähigkeit und besonders auch die Partizipation der Zivilbevölkerung reingebracht haben. [...] Da gab es unterschiedliche Auffassungen. Wir ziehen nicht alle an einem Strang. Es geht darum, wie reformistisch oder wie radikal das Ganze ist. Und da ist es so, dass für die Länder aus dem Süden der IWF etwas ganz anderes ist. Es ist ungefähr ein Nord-Süd-*Divide*. Es geht um eine Prioritätensetzung: Die einen wollen Schuldenerlass und die anderen wollen Themen integrieren." (Interview NGO [1])

that it would lose its effectiveness"; ebd.), betonten die SDRM-Kritiker, dass es prioritär sei, eine für den Markt akzeptable Lösung zu schaffen. Die Eliminierung der *Automatic Stay Provision* wurde von der ersten Gruppe kritisch beurteilt, von der letzteren befürwortet. Die Diskussionen blieben ergebnislos und es wurde auf eine Expertenkonferenz Mitte Januar verwiesen, auf der offene Fragen erörtert werden sollten mit einer Gelegenheit für „building [a] consensus on the design of the SDRM" (ebd.).

Der IMF-Stab versuchte im Vorfeld dieser Konferenz durch ein extern erstelltes IMF-Arbeitspapier von Patrick Bolton (*Princeton University*) nochmals die „substanziellen Vorteile" des statutarischen Ansatzes gegenüber dem kontraktualistischen hervorzuheben (Bolton 2003). Von Seiten des IMF-Managements verteidigte Anne Krueger am 4. Januar wiederholt den SDRM als Mechanismus, der Gläubigerrechte stärke, anstatt sie einzuschränken (vgl. Krueger 2003). In der Auftaktrede anlässlich der Expertenkonferenz stellte der geschäftsführende Direktor Horst Köhler aber nicht mehr nur den komplementären Charakter von CACs und SDRM, sondern auch eines freiwilligen *Code of Good Conduct* heraus (vgl. Köhler 2003a). Diese Tendenz entsprach auch der Zusammensetzung der Konferenzteilnehmer, die durch eine überproportional starke Präsenz des angelsächsischen Privatsektors und der US-Regierung geprägt war.[44]

44 Die Konferenz trug den Namen „Sovereign Debt Restructuring Mechanism (SDRM) Conference" und fand am 22. Januar 2003 in Washington DC statt. TeilnehmerInnen waren: Glenn Hubbard (*Chairman of the US President's Council of Economic Advisors*), Onno de Beaufort Wijnholds (*Permanent Representative of the European Central Bank at the IMF*), Kenneth Rogoff (*Econnomic Counselor and Director, Research Department, IMF*), Randal Quarles (*Assistant Secretary of the US Treasury for International Affairs*), Thomas Palley (*Director, Open Society Institute*), Patrick Bolton (*Professor, Princeton University*), Gerd Häusler (*Counselor and Director, International Capital Markets Department, IMF*), Timothy Geithner (*Director, Policy Development and Review Department, IMF*), Matthew Fisher (*Assistant Director, Policy Development and Review Department, IMF*), Sean Hagan (*Assistant General Counsel, IMF*), Mark Siegel (*Managing Director, David L. Babson & Company Inc.*), Richard Gitlin (*President, Gitlin & Company*), Agustin Carstens (*Deputy Minister of Finance and Public Credit, Mexico*), François Gianviti (*Gerenal Counsel, IMF*), Donald Bernstein (*Partner, Davis, Polk & Wardwell*), Mark Allen (*Deputy Director, PDR, IMF*), Andrew Yianni (*Partner, Clifford Chance*), Lee Buchheit (*Partner, Cleary, Gottlieb, Stehen & Hamilton*), Judge Burton R. Lifland (*Chief Judge, US Bankruptcy Court, Southern District of New York*), Jernej Sekolec (*Secretary, UN Commission on International Trade Law*), Anne Krueger (*First Deputy Managing Director, IMF*), Jack Boorman (*Special Advisor to the Managing Director, IMF*), Stéphane Pallez (*Vice-Chairperson Paris Club*), Ann

Der ökonomische Diskurs der Konferenz war geprägt durch die unterschiedlichen Sichtweisen auf den potenziellen Kosteneffekt durch SDRM. Während die Institutionalisten ihr Argument ausführten, dass gerade der universalistische Ansatz einer Kapitalkostenerhöhung entgegenwirke, behaupteten die Vertreter der Schwellenländer (im Verbund mit den privaten Marktakteuren und den US-Repräsentanten) das Gegenteil und sprachen sich für CACs aus. Da es keine Evidenz für die jeweiligen Argumente geben konnte, war die Frage Gegenstand machtpolitischer Strategien auf der Konferenz und schränkte besonders die Schwellenländer ein. Der stellvertretende Finanzminister Mexikos und spätere *Deputy Managing Director* des IMF, Agustín Carstens, drückte das so aus: „In politics as in financial markets perception is substance. As long as there is a problem with an SDRM for the private sector, there is a problem for the issuer." (Zit. n. Interview BMF)[45]

In einem Mitte Februar veröffentlichten Entwurf des IMF für die Frühjahrskonferenz im April manifestierte sich die kontraktualistische Wende weiter (vgl. IMF 2003d). Es wurde darin zum ersten Mal zum Vorschlag der Finanzgemeinde zur Etablierung eines *Code of Good Conduct* Stellung genommen (ebd.: 17-20). Allerdings wurde dessen mögliche Rolle bei fehlender rechtlicher Basis als äußerst beschränkt eingestuft; entsprechend hieß es, dass ein Kodex lediglich als Vorläufer für CACs und den SDRM fungieren können sollte. Insgesamt trugen die Präzisierungen stärker dem Verhandlungsansatz Rechnung und drängten den Verregelungsansatz in den Hintergrund: „The framework should establish incentives for negotiation – not a detailed blue print for restructuring." (Ebd.: 23) Horst Köhler stellte den abgeschwächten $SDRM_3$-Entwurf am 8. April dem IMFC vor und betonte gleichzeitig, dass die Unterstützung für den SDRM zwar breit wäre, aber letztendlich nicht ausreichen dürfte für eine Verabschiedung auf der Frühjahrstagung: „At this stage, there does not appear to be the requisite support among the Fund membership to establish the SDRM through an amendment of the Fund's Articles." (Köhler 2003b)

Pettifor (*Programme Director, Jubilee Research*), Barry Herman (*Chief, Finance & Development Branch, Department of Economic and Social Affairs, UN*) (vgl. IMF 2003c).

45 Hans Helmut Kotz, Mitglied des Vorstands der Deutschen Bundesbank, bestätigte diese Wahrnehmung: „Wenn man Herrn Dallara und Herrn Snow glaubt, dann kommt ein *Statement* raus, wie das der G-24, das sich gegen ein solches Verfahren [SDRM] ausspricht. Der SDRM ist nicht abgelehnt worden wegen seiner konzeptionellen Schwächen, sondern wegen der politischen Konstellation, wegen der politischen Kräfteverhältnisse vor allem auf der Gläubigerseite, die nicht danach gestrickt waren, dass es eine Reform geben konnte." (Kotz 2003).

Neben den bereits genannten Gründen, veranlasste ein weiteres Ereignis Köhler zu dieser Einschätzung: Mexiko emittierte Anfang März eine CAC-Anleihe auf dem New Yorker Markt über 1 Mrd. US-Dollar, wobei kein nennenswerter Kosteneffekt verzeichnet wurde. Die Finanzgemeinde, aber auch der IMF werteten die Emission als Erfolg (IMF 2003e: 22).[46] Auch auf dem Sekundärmarkt wurde kein CAC-Aufschlag erkennbar, wodurch das Argument gegen CACs mit Hinblick auf das *First-Mover*-Problem entschärft wurde. Zwar betonte der IMF noch, dass es sich bei Mexiko um ein *Investment-Grade*-Land handeln würde und der Fall deshalb nicht als Garantie für das Ausbleiben einer Risikoprämie bei dezentralen Restrukturierungsklauseln dienen könnte, aber zu diesem Zeitpunkt hatten schon eine Reihe anderer Länder angekündigt, CACs in künftige Anleiheverträge aufzunehmen (u.a. Argentinien), wodurch auch dieses Argument in den Hintergrund rückte. Der Fonds-Stab empfahl schließlich, die breite Anwendung von CACs künftig zu fördern (ebd.: 26), womit das Ende des SDRM bereits über einen Monat vor der Frühjahrskonferenz *de facto* feststand und auch so wahrgenommen wurde (Interviews IIF; IMF).

Insofern wurde in der Abstimmung auf dem Frühjahrstreffen am 12. April lediglich das Scheitern der *Policy* bestätigt. Gut ein Drittel der Quotenanteile stimmte gegen den SDRM – dieses Drittel setzte sich zusammen aus der Sperrminorität der USA, sowie der Stimmrechtsanteile der meisten Schwellenländer. 85 Prozent der Quoten wären für die Statutenerweiterung notwendig gewesen.

In den Stellungnahmen der verschiedenen Gremien und Gruppierungen war insbesondere der Bezug auf die erfolgreiche Mexiko-Emission auffällig. Das IMFC ermutigte darauf aufbauend den verstärkten Gebrauch dieses Instruments und empfahl auch dem Fonds, die „voluntary inclusion of CACs in the context of its surveillance“ zu fördern (IMF Survey vom 21. April 2003, S. 101). Dieser Empfehlung schlossen sich auch die G-7 und die G-24 an (ebd.: 111ff.).

---

46 Die Tatsache, dass die Vertragsbedingungen der CACs der Mexikoanleihe in zwei Punkten vom englischen Recht, das als CAC-Standard galt, abwichen, spielten im weiteren Diskurs keine Rolle. Zum einen wurde der Schwellenwert für die Mehrheitsrestrukturierung zwar bei 75 Prozent festgelegt, allerdings waren nicht die Ansprüche der tatsächlich anwesenden Anleihebesitzer bei der Umschuldungsverhandlung maßgeblich, sondern die Relation zur Gesamtsumme. Ferner enthielt die mexikanische CAC-Anleihe eine erweiterte „disenfranchisement provision“ – eine Option zum Entzug des Stimmrechts bei Anleihen, die direkt oder indirekt vom souveränen Schuldner und dessen öffentlichen Sektor gehalten werden (IMF 2003e: 24).

Wie stark die Präferenzen der privaten Marktakteure nach O'Neills Abtritt Einzug in die US-Position hatten, verdeutlichte die Stellungnahme des neuen US-Finanzministers John Snow anlässlich der Frühjahrskonferenz:

„The United States welcomes the excellent progress made in developing and incorporating collective action clauses in external sovereign bond contracts. […] These clauses, and not the centralized mechanism, are the vehicle to resolve the issues connected with sovereign debt restructuring. There can at times be ‚collective action' problems that prevent a prompt, orderly resolution of a sovereign debt crisis. *The source of these problems lies in the relationships and agreements of debtors and their creditors. It is these parties, not an international organization, that must assume responsibility for the solution. Therefore, it is neither necessary nor feasible to continue working on SDRM.*" (Snow 2003; Herv.: CK)

Die Institutionalisten betonten in Anbetracht der Niederlage nochmals ihren Einwand, dass Kodizes und CACs kein Ersatz für den SDRM sein können, sondern lediglich eine Ergänzung, bzw. die Wegbereitung hin zu einem statutarischen Ansatz darstellen können – diese Meinung vertrat u.a. die EU-Kommission: „The European Commission strongly supports the ongoing efforts to develop a more orderly and predictable crisis resolution framework. [...] The SDRM could make an essential contribution to the crisis resolution framework, and the IMF should therefore continue with its work to develop the mechanism." (Solbes 2003) Der deutsche Finanzminister Hans Eichel war ebenfalls dieser Ansicht (Eichel 2003), wie auch der Vorsitzende des EU-Rates der Wirtschafts- und Finanzminister (Christodoulakis 2003), der chinesische Vertreter (Ruogu 2003), der australische Vertreter (Campbell 2003), der schweizer Vertreter (Villiger 2003) und der niederländische Vertreter, der den SDRM als „ultimum remedium" bezeichnete und die Schritte kritisierte, die der Fonds auf den Privatsektor zugegangen war (Wellink 2003). Der russische Gouverneur Aleksei Kudrin veröffentlichte ein ähnlich kritisches *Statement*: „If we see in the near future that the absence of a proper legal environment significantly hinders the restructuring of sovereign debt, it will be necessary to return to the idea of establishing the SDRM." (Kudrin 2003) Sowohl der belgische Gouverneur (Quaden 2003), als auch die nordisch-baltische *Constituency*, vertreten durch den isländischen Finanzminister Geir Haarde, hielten den SDRM auf lange Sicht für unverzichtbar (vgl. Haarde 2003).

Anne Krueger machte für das Scheitern ihrer Reform-*Policy* das Fehlen von „high level support" verantwortlich und wie auf der korrespondierenden Pressekonferenz deutlich wurde, fiel es ihr sichtlich

schwer, CACs als Erfolg zu verkaufen (IMF 2003f.). Dabei waren gut zwei Drittel aller Staaten für ihren Vorschlag, darunter die meisten europäischen. Achtzehn Monate nach ihrem „Paukenschlag“ in Washington war der Reformansatz in Gestalt eines internationalen Insolvenzrechts „ad acta gelegt“, wie es im Fonds ausgedrückt wurde (Interview IMF [1]).

4. Resümee

Der SDRM war das umstrittenste Projekt, das Einzug in das Zentrum des Reformdiskurses fand. Zwar stellte der Ansatz einer internationalen Insolvenzregelung den Kern des *Washington Consensus* nicht in Frage, er implizierte aber dennoch eine substanzielle Abweichung vom Status quo, da er das zentrale Instrument zur Verregelung der Beziehung zwischen einem souveränen Schuldner und seinen privaten Gläubigern war. Dieser Regulierungsansatz strebte die Beendigung des für die privaten Marktakteure „superoptimalen“ Status quo der LLR-*Bail-out*-Logik an, woraufhin es zu einem scharfen Interessenkampf kam, an dessen Ende die Finanzgemeinde als Sieger hervorgingen – trotz breiter Unterstützung für den SDRM von Seiten der Institutionalisten, Finanzmarktstabilisierer (ex G-24) und Globalisierungskritiker.

Den Entstehungskontext des internationalen Insolvenzrechts bildete ein heterodox geprägter Wissenschaftsdiskurs in Reaktion auf die Überschuldungssituation in Lateinamerika in den 1980er Jahren. Die wissenschaftliche Auseinandersetzung war mit Rekurs auf das nationale Insolvenzrecht der USA primär von einer entwicklungstheoretischen Perspektive geprägt und führte zunächst ein Schattendasein. Durch die umstrittene Funktion des IMF als *Lender of Last Resort* im Zuge der Mexiko- und Asienkrise in den 1990er Jahren verlagerte sich dieser Expertendiskurs in den politischen Bereich, ohne jedoch zunächst den programmatischen Charakter zu haben, den er ab November 2001 mit der Lancierung des SDRM bekam. Die Öffnung des relevanten Diskursraumes für die Idee ging zum einen zurück auf die orthodoxe Einbindung des Topos durch den renommierten Ökonomen Jeffrey Sachs, und zum anderen auf die Argentinienkrise, den Verlauf des Reformdiskurses sowie die korrespondierenden institutionellen Lernprozesse selbst, die den Ausbau des IMF als *Lender of Last Resort* festgeschrieben hatten.

In der Folge griffen die G-10-Zentralbankgouverneure den Topos auf und brachten ihn unter dem Namen „Einbezug des Privatsektors“ (*Private Sector Involvement*, PSI) in den offiziellen Reformdiskurs ein. Mit der Entwicklung des kontraktualistischen Instruments der *Collective*

Action Clauses (CACs) adressierten sie das spezifische Umschuldungsproblem in Gestalt des Koordinationsversagens der heterogenen Gläubigergruppen im Zuge dezentraler Anleihenverschuldung auf den internationalen Kapitalmärkten. Tatsächlich gab es zwischen G-10 und der internationalen Finanzgemeinde eine große Übereinstimmung, was auf die engen Netzwerke des *Washington Consensus* zurückzuführen war (Interview Deutsche Bundesbank [2]). Die beiden Akteure besetzten damit frühzeitig das PSI-Thema und schränkten den Diskursraum, der durch Sachs' universalistischen Ansatz eröffnet wurde, über das kontraktualistische Moment gezielt wieder ein. Die Idee einer genuinen Insolvenzordnung fand erst im Kontext der durch die *Epistemic Community* der Laissez-Fairers konstatierten *Moral-Hazard*- und *Bail-out*-Kausalität wieder Einzug in den Diskurs. Aufmerksam gemacht wurde darauf, wie ein solcher Zusammenhang in der Mexiko- und Asienkrise zum einseitigen Vorteil des Privatsektors auf Kosten der öffentlichen Haushalte beobachtet werden konnte. Diesmal wurde die Kausalität allerdings wieder verstärkt von den heterodoxen Akteuren geäußert, insbesondere den Globalisierungskritikern. Aufgegriffen wurde der Ansatz schließlich von den Institutionalisten, die darin die zentrale Strategie zur Durchbrechung des *Moral-Hazard-Bail-out*-Nexus vor dem Hintergrund des Ausbaus des IMF zu einem *Lender of Last Resort* sahen.

Der politische Durchbruch der SDRM-Idee gelang auf dem Kölner G-7-Gipfel, woraufhin der IMF einen Auftrag zu ihrer Ausarbeitung erhielt, der aber erst nach den Machtwechseln in Washington (Weißes Haus und IMF) aufgegriffen wurde – in der Clinton-Camdessus-Periode fand die Idee aufgrund ihres spezifischen *Bail-in*-Charakters keinen Einzug in den IMF. Die Koinzidenz mit der Argentinienkrise und dem Rückhalt durch US-Finanzminister Paul O'Neill ermöglichte Anne Krueger nach der „institutionalistischen Wende" den SDRM-Vorstoß im November 2001. Aufgrund der ausgeprägten heterodoxen Analogie zum US-Insolvenzrecht kam dies einem „Paukenschlag" gleich, der ablehnende Reaktionen von Seiten der Finanzgemeinde und dem US-Finanzministerium (mit der Ausnahme O'Neills) hervorrief, dafür aber die Unterstützung von den Globalisierungskritikern bekam.

Gegen Kruegers statutarischen Ansatz wurde im Frühjahr des Jahres 2002 das kontraktualistische Gegenkonzept der Laissez-Fairers in Gestalt der CACs durch den Unterstaatsekretär im US-Finanzministerium, John Taylor, in den Diskurs eingebracht. Die Akteursgruppe setzte bei den Schwachstellen des $SDRM_1$ an, die zum einen in der Unschärfe bei der konkreten Gestaltungsfrage der Gläubiger-Schuldner-Beziehungen (Schuldentypen), zum anderen in der mangelnden Geschlossenheit des Exekutivdirektoriums (sowie der institutionalistischen *Epistemic Com-*

munity) bestand. Die Finanzgemeinde wurde aufgrund ihrer frontalen Oppositionsstrategie gegen $SDRM_1$ (und CACs) zunächst marginalisiert, weil das Diskurszentrum in Folge der orthodoxen Adoption des Topos zwischen dem kontraktualistischen und statutarischen Ansatz oszillierte. Dagegen reüssierte Taylors Strategie, mit den CACs einen konstruktiven und bereits über das G-10-Gremium akzeptierten Gegenvorschlag einzubringen. Ein gewichtiges Argument für Taylors dezentralen Marktansatz war der Aspekt der politischen Realisierungschancen einer Änderung der Statuten einerseits, und des Ratifizierungsprozesses in den Mitgliedsländern des Fonds andererseits. Erneut wurde die Vetomacht des US-Kongresses als *Two-Level*-Argument herangezogen.

Diese Strategie drückte sich im April 2002 in der Formulierung von $SDRM_2$ aus, als der IMF-interne Diskurs für CACs geöffnet und parallel zum statutarischen Ansatz verfolgt wurde (*Two-Track-Approach*). Es war jedoch auch ein strategischer Zug Kruegers, CACs über die Einbindung in den wissenschaftlichen und politischen Diskurs sowie über den Vergleich mit dem SDRM als ein limitiertes und unzureichendes Instrument darzustellen, das substanzielle Nachteile gegenüber dem universalistischen Ansatz hätte. SDRM war insofern zu keinem Zeitpunkt eine Maximalforderung des IMF, die letztlich der Verbreitung von CACs hätte dienen sollen: Denn nur durch den systematischen Einbezug des Privatsektors konnten die Institutionalisten die *Lender of Last Resort*-Funktion des IMF vor dem Hintergrund der Krisendynamik von *Global Finance* reduzieren und fokussieren. SDRM war das zentrale institutionalistische Reformprojekt und die Öffnung des Diskurses für CACs in Gestalt des $SDRM_2$ entsprach der Strategie, gezielt Merkmale des dezentralen Ansatzes in den IMF-Modus zu integrieren und zu adaptieren, um eine breite Basis für den IMF-Ansatz zu schaffen, die sich auch (und in erster Linie) auf die Laissez-Fairers erstrecken sollte und musste.

Eine wesentliche Modifikation bei $SDRM_2$ war die Reduzierung und Neutralisierung der Rolle des IMF im Umschuldungsprozess (durch den DRF bzw. SDDRF). Die multiplen und konfligierenden Funktionen des Fonds bei $SDRM_1$ wurden von allen Akteuren kritisiert, auch von den institutionalistisch orientierten Mitgliedsländern und deren *Epistemic Community*. Das tatsächliche Einlenken in Gestalt des $SDRM_2$ war jedoch primär an die Adresse der Laissez-Fairers gerichtet, deren Reformansatz die strikte Reduzierung der IMF-Kompetenzbereiche war (seit der Präsidentschaft Bushs und der republikanischen Mehrheiten im Kongress war dies ein Faktor, der permanent gegenüber dem IMF vorgebracht wurde).

Das andere zentrale Argument der privaten Marktakteure gegen den statutarischen Ansatz des IMF betraf die Erhöhung der Kapitalkosten für Schwellenländer. Obwohl die *Epistemic Community* des ökonomischen *Mainstreams* gerade beim dezentralen Ansatz Kostensteigerungen vermutete (insbesondere für Schuldner mit einem suboptimalen *Rating*) und den universalistischen Ansatz dahingehend als Überwindung singulärer Kosteneffekte betrachtete, vermochte es die Finanzgemeinde, diesen Aspekt wirkungsvoll im Diskurs zu ihren Gunsten einzusetzen. Das zeigte sich in der auffälligen Zurückhaltung der G-24 bezüglich des SDRM, obgleich der Mechanismus aufgrund seiner paradigmatischen Verortung Zuspruch innerhalb der Gruppe hätte finden müssen. Während sich die *Epistemic Community* der Finanzmarktstabilisierer pro SDRM positionierte, koalierte die G-24 nicht zuletzt aufgrund ihres neoliberalen „Mind-Set" mit dessen Gegner.[47] Diese gruppeninterne Diskrepanz war schließlich mitausschlaggebend für das Scheitern der *Policy*. Zusätzlich vermochten es die privaten Marktakteure, das strukturelle Machtgefälle zwischen Kapitalgebern und -nehmern gezielt auszuspielen und verliehen diesem durch den Zusammenschluss einzelner Gläubigervereinigungen noch verstärkten Nachdruck, was sich im uneingeschränkten Bekenntnis der G-24 zur Vertragserfüllungspflicht manifestierte. Da von der Finanzgemeinde die Wahrnehmung konstruiert wurde, diese könnte unter SDRM nicht mehr bedingungslos gegeben sein (*Stay on Litigation*), distanzierten sich auch die Schwellenländerregierungen von diesem Projekt, was auf den großen Einfluss der G-24 auf ihre Regierungen (und auch deren orthodoxes „Mind-Set") zurückzuführen war.[48]

Die Anfechtung der juristischen Basis des SDRM unter Gleichbehandlungsgesichtpunkten eröffnete die entscheidende Angriffsfläche für die privaten Marktakteure durch die daraus resultierende Erosion der Unterstützung des Mechanismus durch den Pariser Club. Das Beharren der Institutionalisten auf dem Sonderstatus öffentlicher bilateraler (wie auch multilateraler) Schulden unterminierte die ökonomische Glaubwürdigkeit des SDRM. Vor diesem Hintergrund war die Strategie der

47 Auf der SDRM-Expertenkonferenz am 22. Januar 2003 in Washington, bekräftigte Agustin Carstens als G-24-Vertreter, in Reaktion auf die Anspielung von Jack Boorman, die „Wall Street" würde den G-24 „Angst machen", dass dies nicht der Fall sei: „We won't get scared for, you know, just a senior Wall Street person. It is because of arguments." (Siehe auch Fußnote 44)

48 Die europäischen Regierungen versuchten auch die G-24 durch die Aussicht auf eine Quotenveränderung im IMF-*Governance*-Modus zugunsten der Schwellenländer in Aussicht zu stellen, um sie auf ihre Seite zu bringen (Interview IMF [5]).

Finanzgemeinde, einen freiwilligen Kodex für den Insolvenzfall anzuwenden, eine wirksame Gegenforderung.

Im Herbst 2002 reagierte der IMF mit der Eliminierung der *Automatic Stay Provision* ($SDRM_3$), wodurch das Vertragserfüllungsargument entkräftet werden sollte. Allerdings stellte die Übertragung der *Stay*-Entscheidungskompetenz auf die Gläubiger de facto kein interessantes Angebot (mehr) für die Finanzgemeinde dar. Sie antizipierten zu diesem Zeitpunkt das Scheitern von SDRM, da der „dissidente" US-Finanzminister O'Neill national zusehends diskreditiert wurde und gleichzeitig die Zweifel des Pariser Clubs stiegen (und die Koalition gegen SDRM um die Globalisierungskritiker anwuchs). Mit der erfolgreichen Emission der Mexiko-Anleihe wurde im Frühjahr das entsprechende Diskursereignis geschaffen, das den Durchbruch des kontraktualistischen Ansatzes ermöglichte. Das Votum gegen das SDRM-*Amendment* durch die Koalition aus Schwellenländern und USA auf der Frühjahrskonferenz 2003 beendete den *Policy*-Prozess und entkräftete zugleich den Vorwurf eines partikularistischen Abstimmungsverhaltens durch die USA. In Schaubild 11 sind die verschiedenen Modi und Akteurskonstellationen zur Lösung von Überschuldungssituationen nochmals zusammengefasst.

Das Scheitern des SDRM markierte gleichzeitig den Durchbruch kontraktualistischer Instrumente, was den Interessen der Laissez-Fairers entsprach und für die Finanzgemeinde akzeptabel war. Die besondere Machtstellung der SDRM-Gegner zeigte sich in der Verhinderung der IMF-*Policy* in Anbetracht einer paradigmenübergreifenden, globalen (politischen, zivilgesellschaftlichen, wissenschaftlichen) Koalition. Dabei gelang es gerade den privaten Marktakteuren nicht, ihre Opposition auf diskursive Weise so zu vermitteln, dass die institutionalistischen Protagonisten von ihrem Projekt abgerückt wären.

Sie eröffneten durch das strategisch geschickte Anfechten der ökonomischen und juristischen Basis des SDRM lediglich Diskursräume für CACs, was jedoch nicht (alleine) ausreichte, den *Policy*-Prozess zu beenden. Letztendlich ging ihr Erfolg auf die strukturelle Macht, die sie als zentrale Gläubiger und Investoren auszuüben imstande waren, sowie auf die kooptierten Eliten der zentralen Schwellenländer in Gestalt der G-24 zurück. Zur Umsetzung dieser Macht war in Anbetracht der großen Koalition für den SDRM noch dazu die institutionalisierte Machtressource in Form der US-Sperrminorität im *Governance*-System des IMF vonnöten, welche durch die engen Netzwerke zwischen der Finanzgemeinde und dem US-Finanzministerium aktiviert werden konnte, wenngleich nicht ohne das Zugeständnis, künftig CACs in Anleiheverträgen zu akzeptieren. Wie bei der vorangegangenen Reformanalyse auch, handelte es sich

dabei um einen Lerneffekt, der die Hegemonie des *Washington Consensus* nicht in Frage stellt, sondern vielmehr zu reproduzieren half.

Im folgenden Fazit werden die gegenläufigen und integrativen Prozesse des IMF-Reformdiskurses und seiner Akteure vor dem Hintergrund des theoretischen Ansatz der Internationalen Politischen Ökonomie analysiert. Dabei wird gefragt, inwieweit von einer globalen Hegemonie des *Washington Consensus* gesprochen werden kann und wie sich dabei das Artikulationsverhältnis der Akteurs-, Struktur- und Diskursebene gestaltete. Das Fazit dient auch der Reflexion über den eigenen Forschungsansatz, weshalb auch auf die *Mainstream*-Theorien der Internationalen Beziehungen vor dem Hintergrund der empirischen Ergebnisse eingegangen wird.

Schaubild 11: *Modi und Akteurskonstellationen zur Lösung von Überschuldungssituationen*

MODUS	AKTEURS-KONSTELLATIONEN	GLÄUBIGER-KOORDINATION	FINANZIELLE REORGANISATION	SCHULDEN-RESTRUKTURIERUNG	ENTSCHEIDUNGS-FINDUNG
US BANKRUPTCY CODE-ANALOGIEN (seit 1980er Jahren)	Globalisierungskritiker; Internationale Finanzmarktstabilisierer; *Jeffrey Sachs*	Zahlungsstopp und automatischer *Stay*	Präferenzstatus neuen Kapitals (*DIP Financing*)	Verhandlungen unter Aufsicht eines Schiedsgerichts	Super-Majorität und *Cramdown*
$SDRM_1$ (Nov. 2001 bis April 2002)	Institutionalisten, IMF (Krueger); *Paul O'Neill*; Globalisierungskritiker	Kapitalverkehrskontrollen und automatischer *Stay*	Gläubigerklassen und begrenzte IMF-Kredite	Verhandlungen werden vom IMF überwacht inkl. IMF-Programm	Super-Majorität oder IMF
$SDRM_2$ (April 2002 bis Nov. 2002)	Institutionalisten; O'Neill; Internationale Finanzmarktstabilisierer	Zahlungsstopp und kurzer, begrenzter *Stay* (verlängerbar durch Gläubigermehrheit)	Präferenzstatus für Gläubigergruppen neuen Kapitals	Verhandlungen werden von einem neutralen Forum überwacht (DRF) und IMF-Programm	Super-Majorität aller Gläubigerklassen (DRF)
$SDRM_3$ (Nov. 2002 bis April 2003)	IMF (Krueger)	kein *Stay* / *Hotchpotch*-Regel	Gläubigerklassen	Gläubigermehrheit entscheidet und SDDRF	Gläubigermehrheit
CACs (1996; seit Feb. 2002)	Laissez-Fairers (US-Finanzministerium); [Marktakteure]	Initiierungsklausel für Zahlungseinstellung	ad hoc je nach Emission	Repräsentationsklausel (zw. 75 und 90 Prozent)	Super-Majoritätsklauseln und Verhandlungen
KODEX (seit April 2002) bzw. **STATUS QUO**	Marktakteure; G-24;	Unilateraler *Standstill*, Sammelklagen	IMF *Lending into Arrears*; *Bail-outs*	*Swaps* und Pariser Club bei bilateralen Schulden	Exit; ad hoc

Fazit

In den vorangegangenen Kapiteln wurden die Strategien der Akteure des Reformdiskurses um die Zukunft des IMF machttheoretisch analysiert. Zum einen wurden dafür das institutionelle Umfeld für Akteurshandeln historisch herausgearbeitet, zum anderen wurden die Reformschritte seit der Asienkrise diskursiv im Sinne einer *Policy*-Analyse nachgezeichnet. Im folgenden Fazit wird auf der Grundlage der empirischen Ergebnisse die Ausgangsfrage nach der Beschaffenheit des Artikulationsverhältnisses der Reformakteure aufgegriffen und die Kontinuität der Ausrichtung des Währungsfonds erklärt. Basis hierfür sind die bereits in den Resümees der einzelnen Kapitel ausgeführten Strategien der Akteure. Aufbauend auf diesen Zwischenergebnissen wird gefragt, wie der *Washington Consensus* in Anbetracht globaler Kritik reproduziert werden konnte und welche Rolle der IMF dabei spielte.

Die „Reform" des IMF war geprägt von einem Wettstreit von Akteuren, die auf der Grundlage bestimmter Vorstellungen von Ökonomie (und damit verbundener Interessen) institutionelle Veränderungen im globalen monetären Bereich herbeiführen oder verhindern wollten. Dass dabei keinerlei wirkliche Reformen, die eine Abweichung vom Status quo markiert hätten, beschlossen und umgesetzt worden sind, ist das zentrale empirische Ergebnis der vorliegenden Untersuchung. Vielmehr handelte es sich in allen Bereichen um institutionelle Lernprozesse, die das orthodox-neoklassische Ökonomieparadigma und den darauf aufbauenden *Washington Consensus* fortschrieben – so wurde der IMF zu einem internationalen *Lender of Last Resort* ausgebaut und die Strukturanpassungskompetenz des Währungsfonds bewahrt. Der *Sovereign Debt Restructuring Mechanism* (SDRM) scheiterte ebenso wie die statutarische Verankerung der Kapitalverkehrsliberalisierung. Der IMF stand in diesen Prozessen als Objekt und Subjekt des Diskurses stets in einem

Spannungsfeld, das letztendlich zu Gunsten der Interessen der Marktakteure aufgelöst wurde. Dieser Prozess vollzog sich auf der Akteurs-, Diskurs- und Strukturebene gleichermaßen, so dass von einer Multidimensionalität der Machtverhältnisse gesprochen werden muss, die sich weder objektiv noch monokausal ableitete. Das komplexe Artikulationsverhältnis trat bei den Reformoptionen der Kapitalverkehrsliberalisierung und dem internationalen Insolvenzrecht am deutlichsten zu Tage.

Wie im Theorieteil dieser Arbeit dargelegt, gibt es verschiedene Ansätze zur Analyse und Interpretation der Ergebnisse. Dieser Arbeit lag der hegemonie- und diskurstheoretische Zugang zur IMF-Reform zugrunde, dessen Erklärungskraft im Folgenden hinterfragt wird. Dabei wird auch der Erkenntniswert von interessen-, ideen-, institutionen- und regimebasierten Ansätzen in Bezug auf den SDRM-Topos erörtert.

Für die Analyse des IMF-Reformdiskurses war es zunächst notwendig, die Veränderungen des strukturellen Handlungsfeldes des IMF genauer zu betrachten. Denn im Kontext der monetaristischen Wende und der lateinamerikanischen Schuldenkrise der 1980er Jahre wurde der Währungsfonds aus seinem ursprünglichen Mandat, das in der Bereitstellung von Krediten zur Überbrückung von Zahlungsbilanzdefiziten bestand, in eine systemisch neue Rolle gedrängt, die den IMF in einer zunächst symbiotischen Beziehung mit privaten Marktakteuren verband: Durch seine Strukturanpassungspolitik stellte der Fonds die nationalen Bedingungen zur Rückzahlung der Kredite von Entwicklungs- und Schwellenländern her, während die privaten Finanzinstitutionen den internationalen Kapitalstrom aufrechterhielten. Der IMF festigte dadurch seine Position als internationale Organisation des globalen monetären Regimes und gleichzeitig profitierten Marktakteure von der Minimierung ihrer Investitionsverluste in der Region durch die Eingriffe des Währungsfonds. Diese Symbiose manifestierte sich im *Washington Consensus* als entwicklungspolitische Programmatik des US-Finanzministeriums, des Internationalen Währungsfonds und der Weltbank. Der wirtschaftspolitische Kern des Konsenses beruhte auf den drei Säulen Liberalisierung, Deregulierung und Privatisierung und entsprang dem neoklassischen Wirtschaftsparadigma.

Mit dem Ende des Kalten Krieges konnte der IMF vorerst noch relativ reibungslos seine Position als Organisation des *Washington Consensus* weiter ausbauen, indem er seine Strukturanpassungspolitik auf die Transformationsländer in Mittel- und Osteuropa anwendete. In dieser Zeit wurde insbesondere die Kapitalverkehrsliberalisierung zur gängigen Praxis des IMF. Diese Politik des IMF war durchaus organisch und entsprang der orthodoxen Technokratie des IMF. Insofern war sie nicht alleine auf den externen Druck durch private Marktakteure zurück zu füh-

ren, deren Interesse der ungehinderte Zugang zu den Märkten in der Region war und welche die Maßnahmen des Währungsfonds begrüßten.

Die Risse im Konsens und somit auch beim Währungsfonds entstanden erst im Zusammenhang mit der Mexikokrise Mitte der 1990er Jahre als der IMF unter Druck geriet, weil US-Präsident Bill Clinton und der geschäftsführende Direktor des Währungsfonds, Michel Camdessus, ein gewaltiges Kreditpaket schnürten, das beinahe ausschließlich der Finanzindustrie in den USA zugute kam. In der Öffentlichkeit sowie im republikanisch dominierten US-Kongress wurde dies als nicht legitimierter öffentlicher *Bail-out* privater Investoren und diskretionärer externer Zugriff auf IMF-Mittel zu partikularen Zwecken kritisiert. Die Krise in Mexiko markierte insofern den Ausgangspunkt des in der Folge äußerst diskursmächtigen Topos der *Moral-Hazard-Bail-out*-Kausalität der zweiten Hälfte der 1990er Jahre, in welchem sich der Wandel der ehemals symbiotischen Beziehung zu einem für den Fonds prekären Ungleichverhältnis mit der Finanzindustrie äußerte. Diese Asymmetrie entstand aus der Kredittätigkeit des Fonds als Krisenfeuerwehr bzw. internationaler *Lender of Last Resort*. Denn der *Bail-out* privater Investoren durch IMF-Gelder kam einer Privatisierung von Gewinnen und Sozialisierung von Verlusten gleich, was in Anbetracht der Größenordnungen der Kreditpakete für breiten öffentlichen Unmut sorgte. Die ausländischen privaten Investoren profitierten von solchen Krediten des Fonds an überschuldete Länder, deren Kosten zunächst die Mitgliedsländer, insbesondere die großen Anteilseigner, aufzubringen hatten.

Die Triebkräfte hinter dem Ausbau der umstrittenen Krisenfunktion des Fonds als internationaler Kreditgeber letzter Instanz lagen – wie die vorliegende Analyse gezeigt hat – im Netzwerk zwischen der Clinton-Administration, dem Internationalen Währungsfonds unter dem Management von Michel Camdessus und den Akteuren der Wall Street begründet, welches aus den Reihen dieses Netzwerks selbst als „Wall Street-Treasury-Komplex" bezeichnet wurde (Bhagwati 1998). Die allzu große Nähe des Währungsfonds zu Marktakteuren widersprach jedoch dem universellen Mandat des IMF als internationale Organisation des Systems der Vereinten Nationen und seiner ursprünglichen Aufgabe, das globale monetäre Regime zu überwachen und für einen Interessensausgleich seiner Mitgliedstaaten zu sorgen. Die Identifikation des Währungsfonds mit den Akteuren des *Washington Consensus* in Folge der Asienkrise und der daraus entstandenen globalen Proteste stellte letztlich sogar die Existenzberechtigung des Fonds infrage.

Die Asienkrise markierte insofern das zentrale Diskursereignis, in dessen Folge die spezifischen Machtverhältnisse im Politikfeld der internationalen Finanzmärkte besonders deutlich sichtbar wurden. Eine Viel-

zahl kollektiver und Einzelakteure beteiligte sich am Reformdiskurs um den IMF. Kritik kam gleichermaßen von globalisierungskritischer, wie auch von ökonomisch-orthodoxer Seite. Da die „Reform" des IMF allerdings in allen zentralen Bereichen letztlich den Vorstellungen der Grundprogrammatik des *Washington Consensus* entsprach, kann von einer maßgeblichen Machtposition der mit dem neoliberalen Paradigma korrespondierenden Akteuren gesprochen werden.

So resultierte der Großteil der Änderungen in der IMF-Programmatik in seiner Festschreibung als Strukturanpassungsinstitution und *Lender of Last Resort*. Um einige Beispiele zu nennen: Zwar wurde die Verankerung der Kapitalverkehrsliberalisierung in den Statuten und somit als offizielles Mandat des IMF in Folge diskursmächtiger Kritik im Zuge der Asienkrise aufgegeben. Doch durch den *Sequencing*-Ansatz, d.h. die schrittweise Liberalisierung des Kapitalverkehrs eines Landes in Abstimmung mit der Schaffung entsprechender Institutionen, ist nicht zuletzt Strukturanpassungspotenzial festgeschrieben und gleichzeitig eine weitergehende Akzeptanz von Kapitalverkehrskontrollen, die vielfach gefordert wurde, abgewehrt worden. Auch die Erhöhung der Transparenz in Entwicklungs- und Schwellenländern, die von den meisten Experten gefordert wurde, wirkte in diese Richtung, wie die Analyse diesbezüglicher Standards und Kodizes zeigte. Die Erhöhung der Transparenz des IMF selbst entsprang zwar ebenfalls einem breiten Reformkonsens, durch die Anwendung des Vertraulichkeitssiegels für Sitzungen des Führungsgremiums war die Transparenz jedoch soweit eingeschränkt, dass sie nur partiell zum Tragen kam. Ähnlich verhielt es sich mit den Konditionalitäten, die an Kredite des Währungsfonds gebunden waren. Zwar wurde angestrebt, die Kreditauflagen zu reduzieren (*Streamlining*) und künftig enger mit den politischen Partnern im jeweiligen Zielland abzusprechen (Prinzip der *Ownership*), allerdings entsprach diese Vorstellung eher einem Idealmodell, das für Krisenzeiten, in denen keine Zeit für solche Abstimmungsprozesse ist, keine große Bewandtnis hat. Die Rolle des Währungsfonds als Strukturanpassungsmechanismus wurde auch durch die Schaffung neuer Kreditinstrumente (Fazilitäten) ausgebaut. Unter dem Deckmantel der Armutsreduzierung (*Poverty Reduction and Growth Facility*) und des Schuldenerlasses (*Highly Indebted Poor Countries*-Initiative) wurde in Kooperation mit der Weltbank ebenfalls die Strukturpolitik in Entwicklungsländern festgeschrieben. Die Funktion des IMF als *Lender of Last Resort* wurde insbesondere während der Clinton-Camdessus-Periode ausgebaut. Wie die Analyse gezeigt hat, diente gerade die *Supplemental Reserve Facility* diesem Zweck. Die Stoßrichtung des IMF in seiner *Lender of Last Resort*- und Strukturanpassungsrolle entsprach in erster Linie den Interes-

sen internationaler Investoren. Weder der Widerstand der institutionell betrachtet äußerst mächtigen Gruppe der konservativen Abgeordneten im US-Kongress und der korrespondierenden neoklassischen *Epistemic Community*, noch die Kritik von Seiten eminenter heterodoxer Ökonomen wie Joseph Stiglitz hatte nennenswerten Einfluss auf diesen Reforminhalt.

Und auch nach dem Wechsel im IMF-Management mit dem neuen geschäftsführenden Direktor, Horst Köhler, konnte der Einfluss der Marktakteure auf die Politik und Ausrichtung des Fonds nicht wesentlich reduziert werden, obgleich dies explizit von Seiten des neuen Management intendiert war. Das Scheitern des zentralen Reformansatzes zum Einbezug des Privatsektors in Krisenlösungen in Gestalt eines neuen Umschuldungsregimes mit dem Namen *Sovereign Debt Restructuring Mechanism* (SDRM) war das deutlichste Beispiel für das hegemoniale Artikulationsverhältnis in diesem Politikbereich. So war es das Ziel der meisten europäischen Regierungen (und der *Epistemic Community* der ökonomischen Institutionalisten), eine Kostenreduzierung der Krisenaktivitäten des Währungsfonds durch die Eingrenzung seines Mandats zu erreichen. Dabei korrespondierten sie durchaus mit den Ansätzen der Gruppe der Laissez-Fairers in den USA (Republikaner und neoklassische *Think Tanks*). Allerdings blieb ein substanzieller Erfolg im Reformprozess aus, wie die Analyse des marktbasierten Instruments zum Einbezug des Privatsektors in Krisenlösungen in Gestalt der *Collective Action Clauses* für den Umschuldungsfall einzelner Staatsanleihen gezeigt hat. Im Ergebnis diente der SDRM-Diskurs entgegen seiner eigentlichen Intention der Stabilisierung der Programmatik des *Washington Consensus*, weil die Reformdynamik durch den IMF kanalisiert und durch die Adaption heterodoxer Ideen entschärft wurde.

Die Reforminitiativen aus der Bush-Köhler-Periode fungierten letztendlich als ein Korrektiv des *Washington Consensus* und dessen Durchdringung der IMF-Praxis. Als Reformen geplant, endeten sie als kosmetische Änderungen für die Fortschreibung des Status quo – trotz der schwerwiegenden, im Reformdiskurs offengelegten Widersprüche. Die diskurstheoretische Betrachtung der Prozesse um den IMF der Jahre 1995 bis 2003 hat insofern ergeben, dass es nur kurzzeitig überhaupt möglich war, alternative Vorstellungen zum *Washington Consensus* in Gestalt einer „Neuen Internationalen Finanzarchitektur“ öffentlichkeitswirksam zu äußern; nur in der Hochzeit der Asienkrise war dies tatsächlich möglich. Im weiteren Verlauf wurden Reformideen verstärkt durch orthodoxe Ökonomen aufgegriffen, aber letzten Endes, wie im Falle des internationalen Insolvenzrechts, so adaptiert, dass sie als alternatives Projekt keine Rolle mehr spielten. Gleichzeitig wäre es irreführend, von

einem geschlossenen alternativen Projekt zu sprechen, da es keine Konzertierung unter den subalternen Kräften gab, was auch ein Grund für ihre geringe Diskursmacht war. Allerdings büßte der *Washington Consensus* seinen Status als *Common Good* durch die Dynamik des Reformdiskurses nach der Asienkrise ein. Insofern kann heute lediglich von Brüchen im Konsens gesprochen werden, aber (noch) nicht von einem wie auch immer gearteten Post-*Washington-Consensus*.

Augenscheinlichster Ausdruck dieser Brüche war die erfolgreiche Einführung von Kapitalverkehrskontrollen in Malaysia. Sie zeigten sich auch in der Reaktion der argentinischen Regierung, die das Krisenprogramm des IMF ablehnte. Die Tatsache, dass Argentinien „nicht kollabierte, nachdem es kollabierte", unterminierte den Konsens weiter (Interview EC [2]; Übers: CK). Argentinien verkündete die Zahlungsunfähigkeit, was wiederum der Auslöser für die Lancierung des Umschuldungsmechanismus SDRM war. Im Folgenden soll nochmals kurz auf die Gründe des Scheiterns der Reformoption SDRM eingegangen werden, da sie besonders deutlich die Kräfteverhältnisse um den Währungsfonds verdeutlichten.

Das gewaltige Ausmaß der Argentinienkrise veranlasste die Gruppe der Institutionalisten gemeinsam mit den orthodoxen Ökonomen des Währungsfonds (insbesondere die stellvertretende geschäftsführende Direktorin Anne Krueger), den geregelten Einbezug des Privatsektors in solche Krisen in Zukunft zu erzwingen und der *Bail-out*-Praxis des Fonds ein Ende zu bereiten. Aber trotz der ökonomisch auf einem breiten Konsens basierenden Argumentation des IMF-Management, was die systemischen Vorzüge des SDRM als universeller Ansatz eines völkerrechtlichen Instruments zum Schuldenmanagement von Staaten gegenüber gängigen marktbasierten Alternativen der internationalen Finanzgemeinde betraf, scheiterte ihr Reformansatz am Widerstand der Marktakteure, der US-Administration und der eigentlichen Zielgruppe, nämlich der Schwellenländer. Der Grund dafür lag in der Fähigkeit der privaten Marktakteure, diskursiv einen signifikanten Kosteneffekt des SDRM für Schwellenländer zu schaffen. Und zwar trotz der konsensfähigen Schlussfolgerung von Seiten des IMF, dass ein universeller Ansatz geringere Preiseffekte auf Länderanleihen haben dürfte, als das Alternativkonzept in Gestalt einzelner Umschuldungsklauseln, wie sie vom US-Finanzministerium vorgeschlagen wurden. In der Folge sprach sich die Gruppe der Entwicklungs- und Schwellenländer im IMF (G-24) gegen den SDRM aus, obwohl ein Insolvenzrecht (paradigmatisch) ihrem Interesse entsprach. Das IMF-Management verlor vor diesem Hintergrund den nötigen Rückhalt und konnte das Kostenargument der Marktakteure nicht mehr entkräften. Der *Policy*-Prozess wurde dennoch nicht

einfach beendet, sondern es wurde der internationalen Finanzgemeinde ein Zugeständnis in Form der *Collective Action Clauses* durch die Gruppe der Laissez-Fairers im US-Finanzministerium (v.a. dem dortigen Unterstaatssekretär John Taylor) abgerungen. Das wiederum wurde erst möglich, nachdem der einstige SDRM-Protagonist, US-Finanzminister Paul O'Neill von Präsident George W. Bush aus seinem Amt entlassen wurde und sich sein Nachfolger, John Snow, gegen den SDRM ausgesprochen hatte. Unter diesen Umständen brachten die Marktakteure zusammen mit der institutionalisierten Macht der US-Regierung den SDRM auf der Frühjahrskonferenz des IMF und der Weltbank im Jahr 2003 zu Fall.

Mit Blick auf die im ersten Kapitel diskutierten Theorien des politologischen *Mainstream* kann behauptet werden, dass das Scheitern des SDRM zu diesem Zeitpunkt nicht notwendigerweise im Interesse „der USA" war, da ihre Ziele (Reduzierung der IMF-Kompetenz und der Kosten) durch die Fortschreibung der kontroversen *Lender of Last Resort*-Rolle und der damit verbundenen Anreizverzerrungen nicht erreicht wurde.[1] Letztlich scheiterte die SDRM-*Policy* am Widerstand der Bush-Administration. In der die *Policy* unterstützenden Haltung von Finanzminister Paul O'Neill wurde jedoch deutlich, dass zum Zeitpunkt des Scheiterns des SDRM wichtige Akteure in den USA eine Kostenreduzierung hinsichtlich des IMF angestrebt hatten, dieses Ziel aber nicht umgesetzt werden konnte.

Auch aus der ideenbasierten Perspektive wird das Ergebnis des *Policy*-Verlaufs nicht hinreichend erklärbar. Trotz seines heterodoxen Ursprungs (Fairness- und Entschuldungsansatz) entsprach die Grundannahme des SDRM der neoklassischen Orthodoxie. Nach dem ideentheoretischen Ansatz fungierte die Kausalität zwischen spezifischen Problemen von Anleihenumschuldungen und negativen Kosteneffekten als Strategie zur Erreichung eines konkreten politischen Ziels in Form des SDRM und hatte aufgrund der großen Unsicherheit (fehlende empirische Basis für die Einschätzung der Kosteneffekte) zunächst eine signifikante Wirkung auf den Reformprozess ($SDRM_1$). Die kontraktualistische Lösung entsprach jedoch nicht dem dominanten Kausalwissen, denn *Col-*

1 Allerdings diente die statutarische Verankerung des SDRM im IMF aus einer *Principal-Agent*-Perspektive dem institutionellen Eigeninteresse in der Form der Rückgewinnung von Handlungsautonomie und somit -spielraum des IMF. Das widerstrebte den Vorstellungen der USA, die als „principal among the principals" dieser Ablösungstendenz des „agent" skeptisch gegenüberstanden. Eine solche Ablösungsperspektive war ab der zweiten Version des SDRM jedoch nicht mehr gegeben, da die Insolvenzrechtskompetenz auf ein externes Schiedsgerichtsorgan übertragen wurde.

lective Action Clauses waren in ihrer Reichweite stark limitiert und behandelten die Kernprobleme eines Schuldenrestrukturierungsprozesses (Koordinationsversagen, Aggregation multipler Forderungen, *Automatic Stay*, Priorität frischen Kapitals, Schiedsgericht) nur am Rande. *Collective Action Clauses* sprachen lediglich das Koordinationsversagen für einzelne Anleiheemissionen bei einem hohen Schwellenwert für Mehrheitsentscheidungen an. Insofern stellten sie keinen gleichwertigen Ersatz für einen universellen Umschuldungsmechanismus dar, weshalb dies auch keine schlüssige Erklärung für das Scheitern der *Policy* ist.

Die Regimetheorie (der institutionelle Neoliberalismus) würde dagegen versuchen, die institutionelle „*Stickyness*" mit dem Konzept der Opportunitätskosten zu erklären. Vor dem Hintergrund der enormen Kosten der Krisen der 1990er Jahre bleibt indes aber ungeklärt, warum diese nicht die Reformgrundlage in Gegenrechnung erwarteter Kosten bei Änderung, Aufgabe oder Neuschaffung des Regimes waren. Mit dem gescheiterten Ansatz zum Einbezug des Privatsektors in Krisenlösungen wurde explizit eine Reform zur Kostenreduzierung angestrebt. Es ist in diesem Kontext allerdings auch denkbar, dass die antizipierte Kostenersparnis aus Sicht der US-Regierung im Erhalt des Status quo für größer angesehen wurde. Genau das wurde zumindest von den beteiligten Marktakteuren behauptet, konnte empirisch aber nicht erwiesen werden. Die Machtverhältnisse sind deshalb gerade in der diskursiven Herstellung dieser Kosten-Nutzen-Rechnung zu suchen, wofür es entsprechende Überlegungen beim kognitivistischen Zweig der Regimetheorie gibt: Danach hätten „intellektuelle Führer" die US-Regierung und den IMF unter dem „Schleier der Unsicherheit" überzeugt, dass sich der Kosteneffekt des *Private Sector Involvement* unter dem Strich negativ für die USA auswirkt.

Nach der regimetheoretischen Tradition könnte ferner argumentiert werden, dass das „IMF-Regime" nur aufgrund der US-Hegemonie weiterhin besteht, bzw. die USA letztlich durch die Institutionalisierung ihres (ehemals) hegemonialen Machtstatus in Form des formalen Vetorechts eine Reform des IMF verhindern konnte. Allerdings waren es die Kernforderungen der Bush-Administration selbst, die nicht durchgesetzt wurden, während gleichzeitig die Gründungsnormen des Universalismus ausgehöhlt wurden. Zusätzlich erfüllte der IMF offensichtlich nicht mehr die Funktion zur Erleichterung zwischenstaatlicher Kooperation, wie bei den institutionellen Neugründungen ersichtlich wurde – und trotzdem bewies das Regime eine eindrucksvolle Kontinuität.

Der Hauptgrund für diese Kontinuität war die Rolle des IMF selbst, der im Akteursgeflecht des Reformdiskurses keine einfache „Black Box" darstellte, die „objektiven Interessen" entsprechende *Policy*-

Vorgaben dominanter Staaten mechanisch umsetzte. Der Fonds war stattdessen Reformsubjekt und -objekt zugleich: Während der Clinton-Camdessus-Periode war er noch ein aktiver Teil in der Ausübung und dem Ausbau der Programmatik des *Washington Consensus*. In der Bush-Köhler-Periode nahm er stärker die Rolle eines Schockabsorbierers ein, der heterodoxen Reformdruck adaptierte und neutralisierte. Während sein Mitarbeiterstab eine Ebene zur Einbindung von Kritik bot, fungierte die exekutive Ebene des IMF als Kooptationsforum für Eliten systemisch relevanter Schwellenländer. Der IMF war dennoch zu keinem Zeitpunkt ein schlichter Transmissionsriemen der Interessen der internationalen Finanzgemeinde, wie besonders im Falle des Scheiterns der Kapitalverkehrsliberalisierung deutlich wurde. Die entsprechende Stoßrichtung der *Policy* konnte nicht einfach „politisch festgezurrt" werden („politically locked-in"), wie David Rockefeller es in einem ähnlichen Kontext einmal zu können vorgab (zit. n. Gill 1995: 72). Die Durchsetzung der statutarischen Verankerung der Kapitalverkehrsliberalisierung war durch die Machtverschiebungen in Folge des Reformdiskurses nicht mehr möglich, obwohl sie in die Clinton-Camdessus-Periode fiel und bereits kurz vor dem Abschluss stand. Der *Sequencing*-Ansatz war jedoch ein typischer Lerneffekt, der dazu beitrug, Kapitalverkehrsliberalisierung nicht grundlegend in Frage zu stellen und Kapitalverkehrskontrollen als salonfähiges Instrument verhindern. Ein solcher Lernschritt diente letztlich der Wiederherstellung des technokratischen Erscheinungsbildes des IMF und zementierte seine Rolle in der Organisation des *Washington Consensus*. Die These der Arbeit kann insofern bestätigt werden: Die Bearbeitung der krisenhaften Dynamik im global-monetären Bereich durch den IMF diente am Ende der Reproduktion des *Washington Consensus*. Der Terminus *Washington Consensus* war, wenn auch nicht in gramscianischer Manier intendiert, deshalb auch besonders treffend: ein neoliberaler Entwicklungskonsens ausgestattet mit dem Zwangsmoment für Entwicklungs- und Schwellenländer in Gestalt der Finanzierungs- und Strukturanpassungsrolle des IMF und reproduziert durch eine internationalistisch orientierte Kapitalfraktion.

Die Machtposition der hegemonialen Akteure war einerseits strukturell begründet, da sie die Richtung von Kapitalflüssen zu beeinflussen vermochten. Im Reformdiskurs äußerte sie sich jedoch primär diskursiv, indem die Akteursgruppe gültiges Wissen schuf – sie vermochte es, Wahrnehmungen zu beeinflussen, die, wie im Eingangsepitaph der Arbeit auf den Punkt gebracht, auf den Finanzmärkten substanziell sind. Die Fähigkeit, letztendlich Wirklichkeiten zu schaffen, ging auf ihren Expertenstatus im Bereich der internationalen Finanzmärkte und ihren Einfluss auf Anleihen- und Kreditmärkte zurück. Ihr Expertenstatus er-

möglichte es, gewisse Vorschläge zur IMF-Reform als „(ir-)rational", „(in-)effizient" oder „(sub-)optimal" zu klassifizieren und somit Zugänge zum Diskurs zu öffnen oder zu versperren. Innerhalb des auf orthodox-neoklassischem Terrain geführten Expertendiskurses wurden grundsätzlich nur gewisse Kodizes, Termini und Kausalitäten akzeptiert, wodurch beispielsweise viele heterodoxe Kritiker ihre Positionen gar nicht erst in den Diskurs einbringen konnten. Insofern war durch die Notwendigkeit eines spezifischen Sprachgebrauchs das Sagbarkeitsfeld des Diskurses von Beginn an entscheidend eingeschränkt. Eine wichtige Rolle spielten in diesem Kontext auch die Medien, vor allem die einschlägige Wirtschafts- und Finanzpresse, die orthodoxe Positionen verbreiteten und ihnen zur Akzeptanz verhalfen, während radikalere Reformpositionen marginalisiert wurden. Ein weiterer Verbreitungsmechanismus des *Washington Consensus* verlief über die Kooptation von Eliten in den Entwicklungs- und Schwellenländern und deren Vertretung im IMF, der G-24.

Aus den Eigenschaften der hegemonialen Machtverhältnisse erklärte sich zu weiten Teilen auch die Schwäche der gegenhegemonialen Kräfte. Allerdings ging die Schwäche der heterodoxen Bewegung noch auf weitere Gründe zurück, vor allem auf die große Heterogenität der Einzelakteure, den Dissens zwischen reformerischen und radikaleren Gruppierungen, die geringe materielle Ausstattung und den beschränkten institutionellen Zugang zum IMF. Das zentrale Dilemma der Globalisierungskritiker ergab sich letztlich aber aus der orthodoxen Grundform des Diskurses: Radikalere Reformvorstellungen verloren entweder schnell ihre Glaubwürdigkeit oder sie waren schlichtweg nicht mehr vermittelbar. Die Distanzierung wichtiger, der Gruppe nahestehender Intellektueller war letztlich ausschlaggebend dafür, dass die Globalisierungskritiker im Expertendiskurs keine bedeutende Rolle spielten. Ihre Machtposition beschränkte sich auf die Initiierung des Reformdiskurses durch die großen Proteste in Folge der Asienkrise. Aufgrund der spezifisch-hegemonialen Mechanismen des Reformdiskurses waren die Grundpfeiler des *Washington Consensus* in der Folge nicht mehr ernsthaft gefährdet.

Durch die diskurstheoretische Erweiterung der Hegemonietheorie konnte in der vorliegenden Arbeit eine dezentrale Perspektive auf die komplexen Kräfteverhältnisse der Reformprozesse entwickelt werden, ohne dabei voluntaristisch mit der Allmacht einer international orientierten Kapitalfraktion zu argumentieren. Durch diesen Blick war es möglich, temporäre Störungen der hegemonialen Akteursgruppe zu identifizieren und die jeweilige Dynamik der Handlungsebenen aufzuzeigen. Zwar gab es institutionalisierte Machtverhältnisse, allerdings reichten

diese nicht aus, um den *Washington Consensus* in dessen Selbstdarstellung als *Common Good* global zu organisieren und vermitteln. Dafür war es wiederum notwendig, potenzielle Spielräume innerhalb des Diskurses auszuschöpfen. Insofern gab es auch keine binäre Logik von Herrscher und Beherrschten, sondern einen Kampf um Interpretationshoheiten, die sich weniger an modellhaften Kausalitäten, sondern vielmehr an deren Interpreten orientierten, welche die Fähigkeit hatten, den Diskurs in ihre Richtung zu beeinflussen. Für diese Erkenntnis war es notwendig, den Diskurs nicht als überindividuell zu betrachten, sondern seine institutionelle Dimension zu berücksichtigen.

Stellenweise war es jedoch schwierig, das Artikulationsverhältnis zwischen den drei Dimensionen – Struktur, Diskurs und Institution – zu benennen, was primär auf forschungspraktische Schwierigkeiten, wie die Verschwiegenheit des Untersuchungsgegenstands und die Heterogenität und Vielzahl der Akteure, zurückzuführen war. Dennoch hat sich die Methode des Experteninterviews und der Fallstudienansatz als ein geeigneter Zugang zu diesem Feld erwiesen, da er die entsprechenden Einblicke in die Kontingenz der Organisation des *Washington Consensus* ermöglicht hat.

Literatur

Aglietta, Michel (1979): *A Theory of Capitalist Regulation. The US Experience*, New York.

Aglietta, Michel (2000): *Ein neues Akkumulationsregime. Regulationstheorie auf dem Prüfstand*, Hamburg.

Ahluwalia, Montek (1999): „The IMF and the World Bank in the New Financial Architecture". In: *International Monetary and Financial Issues for the 1990s*, Vol. XI, New York/Genf.

Akyüz, Yilmaz (1998): „The East Asian Financial Crisis. Back to the Future?". In: K.S. Jomo, *Tigers in Trouble. Financial Governance, Liberalisation and Crises in East Asia*, London, S. 33-43.

Altvater, Elmar/Mahnkopf, Birgit (1999): *Grenzen der Globalisierung*, Münster.

Andrews, David (1994): „Capital Mobility and State Autonomy. Toward a Structural Theory of International Monetary Relations". In: *International Studies Quarterly* 38(2), S. 193-218.

Anjaria, Shailendra J. (2002): *The IMF and Transparency – Moving Forward*, Speech by Shailendra J. Anjaria, Secretary, International Monetary Fund, given at the Third Annual Meeting of the Secretaries of the Multilateral Development Banks, Washington DC, 28.10. http://www.imf.org/external/np/speeches/2002/102802.htm.

Arestis, Philip (2001): „Recent Banking and Financial Crisis. Minsky Versus the Financial Liberalizations". In: Riccardo Bellofiore/Piero Ferri (Hg.), *Financial Keynesianism and Market Instability*, Cheltenham, UK, Edward Elgar, S. 159-178.

Armijo, Leslie E. (2001): „The Political Geography of World Financial Reform. Who Wants What and Why?". In: *Global Governance* 7(4), S. 379-396.

Armijo, Leslie E. (Hg.) (2002a): *Debating the Global Financial Architecture*, New York.

Armijo, Leslie E. (2002b): „The Terms of the Debate. What's Democracy Got to Do with It?". In: Ders. (Hg.), *Debating the Global Financial Architecture*, New York, S. 2-63.

Articles of Agreement of the International Monetary Fund (1944/1992): Articles of agreements of the International Monetary Fund, adopted at the United Nations Monetary and Financial Conference, Bretton Woods, New Hampshire, July 22, 1944, entered into force December 27, 1945, amended effective July 28, 1969, by the modifications approved by the Board of Governors in Resolution No. 23-5. And amended effective November 11, 1992, by the modifications approved by the Board of Governors in Resolution No. 45-3, adopted June 28, 1990, Washington DC, IMF.

Augelli, Enrico/Murphy, Craig (1988): *America's Quest for Supremacy and the Third World. An Essay in Gramscian Analysis*, New York.

Bachus, Spencer (1998): Opening Statement of Chairman Spencer Bachus Subcommittee on General Oversight and Investigations Committee on Banking and Financial Services U.S. House of Representatives, 21.02., http://financialservices.house.gov/banking/42198bac.htm.

Bagehot, Walter (1873): *Lombard Street. A Description of the Money Markets*, London.

Banco de Mexico (1996): *Annual Report*, Mexico.

Bartholomew, Ed/Stern, Ernest/Luizzi, Angela (2002): *Two-Step Sovereign Debt Restructuring*, JP Morgan Chase and Co., New York.

Beck, Stefan (2003): „Finanzmärkte und Entwicklung in der ökonomischen Theorie". In: *Finanzmärkte und Entwicklung. Eine kritische Auseinandersetzung mit der Rolle der internationalen Finanzmärkte in den Entwicklungsländern*, Weed, S. 12-35, http://www.weed-online.org.

Becker, George (1998): Testimony (AFL-CIO) before the Subcommittee on oversight of the Committee on Banking and Financial Services, U.S. House of Representatives, 03.02. http://financialservices.house.gov/banking/2398gb.htm.

Begg, David/Fisher, Stanley/Dornbusch, Rudiger (1994): *Economics*, London.

Bello, Walden (1998): Testimony before the Subcommittee on oversight of the Committee on Banking and Financial Services, US House of Representatives, 21.04., http://www.developmentgap.org/walden.html.

Bergsten, Fred C. (2000a): *Testimony. Reforming the International Financial Institutions. A Dissenting View*, Testimony before the Committee on Banking, Housing and Urban Affairs, Untited States Senate, 09.03., http://www.iie.com/publications/papers/bergsten0300 2.htm

Bergsten, Fred C. (2000b): *Reforming the International Monetary Fund.* Testimony before the Subcommittee on International Trade and Fi-

nance, Committee on Banking, Housing and Urban Affairs, United States Senate, 27.04., Washington DC, http://www.iie.com/publications/papers/bergsten0400.htm.

Bhagwati, Jagdish (1998): „The Capital Myth“. In: *Foreign Affairs* 77 (1), S. 7-12.

Bhagwati, Jagdish (2004): *In Defence of Globalisation*. Oxford.

Bieling, Hans-Jürgen (2003): Vortrag im Rahmen des Workshops zur „Internationalen Politischen Ökonomie“ des Fachgebiets „Globalisierung & Politik“ an der Universität Kassel, 17. Juli, Transkript, mimeo.

Bieling, Hans-Jürgen/Deppe, Frank (1996): „Gramscianismus in der Internationalen Politischen Ökonomie“. In: *Das Argument* 217, S. 729-740.

Birchfeld, Vicki (1999): „Contesting the Hegemony of Market Ideology: Gramsci's ‚Good Sense‘ and Polanyi's ‚Double Movement‘“. In: *Review of International Political Economy* 6(1), S. 27-54.

Bird, Graham (1995): *IMF Lending to Developing Countries*, London.

Blecker, Robert A. (1999): *Taming Global Finance. A Better Architecture for Growth and Equity*, Washington DC.

Blustein, Paul (2001): *The Chastening. Inside the Crisis that Rocked the Global Financial System and Humbled the IMF*, Oxford.

Blyth, Mark (2002): *Great Transformations: Economic Ideas and Institutional Change in the Twentieth Century*, Cambridge.

Bøås, Morten/McNeill, Desmond (2003): *Multilateral Institutions. A Critical Introduction*, London.

Bøås, Morten/McNeill, Desmond (2004): „Ideas and Institutions. Who is Framing What?“. In: Ders. (Hg.), *Global Institutions and Development, Framing the World*, London/New York, S. 206-224.

Bogner, Alexander/Littig, Beate/Menz, Wolfgang (Hg.) (2002): *Das Experteninterview. Theorie, Methode, Anwendung*, Opladen.

Bolton, Patrick (2003): *Towards a Statutory Approach to Sovereign Debt Restructuring. Lessons from Corporate Bankruptcy Practice Around the World*, IMF Working Paper, WP/03/13, Jan., Washington DC.

Boorman, Jack (2002): *Sovereign Debt Restructuring: Where Stands the Debate?*, Speech by Jack Boorman, Special Advisor to the Managing Director, given at Conference cosponsored by the CATO-Institute and The Economist, New York, 17.10., http://www.imf.org/external/np/speeches/2002/101702.htm.

Bordo, Michael D. (1992): *The Bretton Woods International Monetary System: A Historical Overview*, Working Paper No. 4033, National Bureau of Economic Research (NBER), Cambridge.

Borg, Erik (2001): *Projekt Globalisierung. Soziale Kräfte im Konflikt um Hegemonie*, Hannover.

Borg, Erik (2003): *Gramsci global? Probleme transnationaler Hegemoniebildung aus der Perspektive der Internationalen Politischen Ökonomie*, Vortragsmanuskript, mimeo.

Boris, Dieter (1996): *Mexiko im Umbruch. Modellfall einer gescheiterten Entwicklungsstrategie*, Darmstadt.

Boris, Dieter (2003): „Argentinien 2001/2002. Von der langandauernden Rezession zur Währungs- und Finanzkrise". In: *Finanzmärkte und Entwicklung. Eine kritische Auseinandersetzung mit der Rolle der internationalen Finanzmärkte in den Entwicklungsländern*, Weed, S. 79-93, http://www.weed-online.org.

Boughton, James M. (2001): *Silent Revolution. The International Monetary Fund, 1979-1989*, Washington.

Boughton, James M. (2002): *Why White, Not Keynes? Inventing the Postwar International Monetary System*, IMF Working Paper, WP/05/52, Washington DC.

Boyer, Robert (2000): „Is a Finance-led Growth Regime a Viable Alternative to Fordism?". In: *Economy and Society* 29(1), S. 111-145.

Boyer, Robert (2001): „The Regulation Approach as a Theory of Capitalism. A New Derivation". In: Agnès Labrousse/Jean-Daniel Weisz (Hg.), *Institutional Economics in France and Germany. German Ordoliberalism versus the French Regulation School*, Berlin, S. 49-92.

Brand, Ulrich (2003): „Nach der Krise des Fordismus. Global Governance als möglicher hegemonialer Diskurs des internationalen Politischen". In: *Zeitschrift für Internationale Beziehungen* 1, S. 143-166.

Brand, Ulrich/Scherrer, Christoph (2002): „Contested Global Governance. Konkurrierende Formen und Inhalte globaler Regulierung". In: Maria Behrens (Hg.), *Global Governance, Probleme, Konzepte, Kritik,* Studienbrief der FernUniversität Hagen, Hagen, S. 77-93.

Brenner, Robert (1998): „The Economics of Global Turbulence". In: *New Left Review* 229.

Buchheit, Lee (2000): *Sovereign Debtors and their Bondholders*, Paper prepared for the IFIAC, 01.02., http://phathom-x.gsia.cmu.edu/IFIAC.

Buci-Glucksmann, Christine (1981): *Gramsci und der Staat. Für eine materialistische Theorie der Philosophie*, Köln.

Buira, Ariel (2003): „The Governance of the IMF in a Global Economy". In: Ders. (Hg.), *Challenges to the World Bank and IMF. Developing Country Perspectives*, London, S. 13-36.

Buiter, Willem/Sibert, Anne (1999): „UDROP. A Contribution to the New International Financial Architecture". In: *International Finance* 2, S. 227-247.

Bullard, Nicola/Walden, Bello/Malhotra, Kamal (1998): „Taming the Tigers. The IMF and the Asian Crisis". In: K.S. Jomo (Hg.), *Tigers in*

Trouble. Financial Governance, Liberalisation and Crises in East Asia, London.

Bulow, Jeremy/Rogoff, Kenneth (1988): *Multilateral Negotiations for Rescheduling Developing Country Debt. A Bargaining-Theoretic Framework*, IMF Staff Papers 35(4), S. 644-657.

Calomiris, Charles (1998): „The IMF's Imprudent Role as Lender of Last Resort". In: *Cato Journal* 17(3), S. 275-294.

Campbell, Ian (2003): Statement by Senator the Hon. Ian Campbell, Parliamentary Secretary to the Treasurer of Australia, Washington DC, 12.04., http://www.imf.org/external/spring/2003/imfc/state/eng/aus.htm.

Canada (1999): *New G-20-Forum*. Backgrounder, Canada, Department of Finance, http://www.G-7.utoronto.ca/G-20/g20backgrounder.html.

Cartapanis, André/Herland, Michel (2002): „The Reconstruction of the International Financial Architecture. Keynes' Revenge?". In: *Review of International Political Economy* 9(2), S. 271-297.

Cerny, Philip G. (Hg.) (1993): *Finance and World Politics. Markets, Regimes and States in the Post-hegemonic Era*, Vermont.

Cerny, Philip G. (1994): „The Dynamics of Financial Globalization. Technology, Market Structure, and Policy Response". In: *Policy Sciences* 27(4), S. 319-342.

CFR (1999): *Safeguarding Prosperity in a Global Financial System. The Future of the International Financial Architecture*, http://www.cfr.org/p/pubs/IFATaskForce.html.

Chandrasekhar, C.P./Ghosh, Jayati (1998): „Hubris, Hysteria, Hope. The Political Economy of Crisis and Response in Southeast Asia". In: K.S. Jomo (Hg.), *Tigers in Trouble. Financial Governance, Liberalisation and Crises in East Asia*, London.

Chick, Victoria (2001): „Über Geld und Geldtheorien". In: *Prokla. Zeitschrift für kritische Sozialwissenschaft* 123, S. 227-243.

Christodoulakis (2003): Statement by Mr. Christodoulakis, Minister of Economy and Finance of Greece, in his capacity as Chairman of the EU Council of Economic and Finance Ministers, to the IMFC, Washington DC, 12.04., http://www.imf.org/external/spring/2003/imfc/state/eng/eu.htm.

Cohen, Benjamin (1989a): „A Global Chapter 11". In: *Foreign Policy* 75, S. 109-111.

Cohen, Benjamin (1989b): *Developing Country Debt. A Middle Way*, Princeton Essays in International Finance 173, Princeton.

Cohen, Benjamin (2000): „Money and Power in World Politics". In: Thomas Lawton et al. (Hg.), *Strange Power, Shaping the Parameters of International Relations and International Political Economy*, London, S. 91-113.

Cohen, Benjamin (2002): „International Finance". In: Walter Carlsnaes (Hg.), *Handbook of International Relations*, London, S. 429-447.

Cooper, Richard N (1999): *Exchange Rate Choices*, Harvard Institute of Economic Research Discussion Paper No. 1877, Juli.

Cox, Robert (1981): „Social Forces, States, and World Orders: Beyond International Relations Theory". In: *Millennium. Journal of International Issues* 10(2), S. 126-155.

Cox, Robert (1986): „Social Forces, States and World Orders". In: Robert O. Keohane (Hg.), *Neoliberalism and Its Critics*, New York, S. 204-254.

Cox, Robert (1987): *Production, Power and World Order. Social Forces in the Making of History*, New York.

Cox, Robert (1993): „Gramsci, Hegemony and International Relations. An Essay in Method". In: Stephen Gill (Hg.), *Gramsci, Historical Materialism and International Relations*, Cambridge, S. 49-66.

Cox, Robert (1995): „Critical Political Economy". In: Börn Hettne (Hg.), *International Political Economy, Understanding Global Disorder*, London, S. 31-45.

Crockett, Andrew (1997): *The Theory and Practice of Financial Stability*, GEI Newsletter Issue No. 6 Cambridge.

Crow, John/Arriazu, Ricardo/Thygesen, Niels (1999): *External Evaluation of IMF Surveillance*, Washington DC.

Czada, Roland (1997): *Neuere Entwicklungen der Politikfeldanalyse*, Vortrag auf dem Schweizerischen Politologentag in Balsthal am 14.11., mimeo.

Czempiel, Ernst-Otto (1981): *Internationale Politik. Ein Konfliktmodell*, Paderborn.

Dahl, Robert A. (1976): *Modern Political Analysis*, Englewood Cliffs.

De Gregorio, José/Eichengreen, Barry/Ito, Takatoshi/Wyplocz, Charles (1999): *An Independent and Accountable IMF*, Geneva: International Center for Monetary and Banking Studies und London: Centre for Economic Policy Research.

De Vries, M. G. (1987): *Balance of Payments Adjustment 1945-1986. The IMF Experience*, Washington.

Demirović, Alex (1997): *Demokratie und Herrschaft. Aspekte kritischer Gesellschaftstheorie*, Münster.

Demirović, Alex (2004): „Der Zeitkern der Wahrheit. Zur Forschungslogik kritischer Gesellschaftstheorie". In: Joachim Beerhorst et al. (Hg.), *Kritische Theorie im gesellschaftlichen Strukturwandel*, S. 475-499.

Demirović, Alex/Krebs, Hans-Peter/Sablowski, Thomas (Hg.) (1992): *Hegemonie und Staat. Kapitalistische Regulation als Projekt und Prozess*, Münster.

Deutsche Bank Research (2000): *Reform des IWF*, Bulletin Nr. 3, Frankfurt/M.

Deutsche Bank Research (2001): *The HIPC-Initiative. Five Years Later*, Frankfurt Voice, 08.11., Frankfurt/M.

Deutsche Bundesbank (1994): „Geldpolitische Implikationen der zunehmenden Verwendung derivativer Finanzinstrumente". In: *Monatsbericht*, Nov., S. 41-57.

Deutsche Bundesbank (1997): *Weltweite Organisationen und Gremien im Bereich von Währung und Wirtschaft*, Frankfurt/M.

Deutsche Bundesbank (1999): „Neuere Ansätze zur Beteiligung des Privatsektors an der Lösung internationaler Verschuldungskrisen". In: *Monatsbericht,* Dez., Frankfurt/M., S. 33-50.

Deutsche Bundesbank (2000): „Die Rolle des Internationalen Währungsfonds in einem veränderten weltwirtschaftlichen Umfeld". In: *Monatsbericht*, Sept., Frankfurt/M., S. 15-31.

Deutsche Bundesbank (2001): „Neuere institutionelle Entwicklungen in der wirtschafts- und währungspolitischen Kooperation". In: *Monatsbericht*, Jan., Frankfurt/M., S. 15-34.

Deutscher Bundestag (2002): *Schlussbericht der Enquete-Kommission Globalisierung der Weltwirtschaft – Herausforderungen und Antworten*, Deutscher Bundestag, 14. Wahlperiode, Drucksache 14/9200, 12.06., http://www.bundestag.de/gremien/welt/glob_end/index.html.

Diekmann, Berend (1994): „Die Kreditvergabepolitik des Internationalen Währungsfonds". In: *Konjunkturpolitik* 2, S.154–174.

Dieter, Heribert (1998): *Die Asienkrise. Ursachen, Konsequenzen und die Rolle des Internationalen Währungsfonds*, Marburg.

Dieter, Heribert (2002): „Paukenschlag in Washington". In: *E+Z – Entwicklung und Zusammenarbeit* 1, S. 26.

Dobson, Wendy/Hufbauer, Gary Clyde (2001): *World Capital Markets. Challenge to the G-10*, Institute for International Economics, Washington DC.

Driscoll, David (1998): *Was ist der Internationale Währungsfonds*, Washington DC.

Eatwell, John/Taylor, Lance (1999): „Towards an Effective Regulation of International Capital Markets". In: *Internationale Politik und Gesellschaft* 3, S. 279-286.

Eichel, Hans (2002): Statement by the Minister of Finance of the Federal Republic of Germany at the IMFC Meeting, 28.09., Washington DC, http://www.imf.org/external/am/2002/imfc/state/eng/deu.htm.

Eichel, Hans (2003): Statement by Hans Eichel, Minister of Finance of the Federal Republic of Germany to the IMFC, Washington DC, 12.04., http://www.imf.org/external/spring/2003/imfc/state/eng/deu.htm.

Eichengreen, Barry (1996): *Globalizing Capital. A History of the International Monetary System*, Princeton.

Eichengreen, Barry (2000): *Vom Goldstandard zum Euro. Die Geschichte des internationalen Währungssystems*, Berlin.

Eichengreen, Barry (2002): *Crisis Management. Canvassing the Options*, Presentation at the Conference on „Sovereign Debt Workouts.

Hopes and Hazards?“, at the Institute for International Economics, 01.-02.04., Washington DC.
Eichengreen, Barry (2004): *Financial Instability*, Copenhagen Consensus Challenge Paper, Februar, http://www.copenhagenconsensus.com /Files/Filer/CC/Papers/Financial_Instability_160404.pdf.
Eichengreen, Barry/Kletzer, Kenneth/Mody, Ashoka (2003): *Crisis Resolution. Next Steps*, IMF Working Paper, WP/03/196, Washington DC.
Eichengreen, Barry/Portes, Richard (1995): *Crisis? What Crisis? Orderly Workouts for Sovereign Debtors*, CEPR, London.
EMCA et al. (2002): *Sovereign Debt Restructuring*, Executive Summary, Discussion Draft, 06.12., http://emcreditors.com/pdf/EMTA_IIF_ EMCAletter.pdf.
EMTA (2002a): *The IMF's Sovereign Bankruptcy Proposal and the Quest for More Orderly Sovereign Work-Outs*, Remarks of Michael M. Chamberlin, EMTA Executive Director, 25.01., New York.
EMTA (2002b): *Revisiting the IMF's Sovereign Bankruptcy Proposal and the Quest for More Orderly Sovereign Work-Outs*, Remarks of Michael M. Chamberlin, EMTA Executive Director, at the Conference „Sovereign Debt Workouts. Hopes and Hazards?“, Institute for International Economics, Washington DC, 02.04.
Emunds, Bernhard (2001): „Der Finanzkenesianismus in der Tradition Hyman Minskys“. In: *Prokla. Zeitschrift für kritische Sozialwissenschaft* 123, S. 245-267.
Erlassjahr (2002): *Entschuldung fairändern*, Düsseldorf.
Esser, Josef (1985): „Staat und Markt“. In: Iring Fetscher/Herfried Münkler (Hg.), *Politikwissenschaft. Begriffe, Analysen, Theorien. Ein Grundkurs*, S. 201-244.
Esser, Josef (1998): „Konzeption und Kritik des kooperativen Staates“. In: Christoph Görg/ Roland Roth (Hg.), *Kein Staat zu machen. Zur Kritik der Sozialwissenschaften*, Münster, S. 38-48.
Etheredge, Lloyd (1985): *Can Governments Learn? American Foreign Policy and Central American Relations*, New York.
Ferguson, Tyrone (1988): *The Third World and Decision Making in the International Monetary Fund. The Quest for Full and Effective Participation*, New York.
Finch, David (1989): „The IMF. The Record and the Prospect“, *Essays in International Finance* 175, Princeton.
Fischer, Frank (2003): *Reframing Public Policy. Discursive Politics and Deliberative Practices*, Oxford.
Fischer, Stanley (1997): *Capital Account Liberalisation and the Role of the IMF*, Paper presented at the IMF's Seminar on Asia and the IMF, Hong Kong, 19.09., Washington, DC.
Fischer, Stanley (2000): *Strengthening Crisis Prevention. The Role of Contingent Credit Lines*, Speech by Stanley Fischer, First Deputy

Managing Director, given at the Banco de Mexico, 15.11., Mexico City, http://www.imf.org/external/np/speeches/2000/111500.htm.
Fischer, Stanley (2000a): Presentation to the International Financial Institution Advisory Commission, Washington DC, IMF, Februar.
Fischer, Stanley (2001): *Asia and the IMF*, Remarks by Stanley Fischer, First Deputy Managing Director, at the Institute of Policy Studies, Singapur, 01.06., http://www.imf.org/external/np/speeches/2001/060101.htm
Fischer, Stanley (2004): *IMF Essays from a Time of Crisis. The International Financial System, Stabilization, and Development*, Cambridge.
Flassbeck, Heiner (1999): *Flexiblere oder festere Wechselkurse? Einige einfache Lehren aus der Asienkrise*, Vortrag, gehalten bei einem Workshop der Hans Böckler Stiftung zum Thema „Neue Architektur der Weltwährungsordnung“ am 29./30.10., Berlin.
Fleming, Marcus (1962): *Domestic Financial Policies under Fixed and Floating Exchange Rates*, IMF Staff Papers, Washington DC.
Foucault, Michel (1973): *Archäologie des Wissens*, Frankfurt/M.
Foucault, Michel (1978): *Dispositive der Macht. Über Sexualität, Wissen und Wahrheit*, Berlin.
Foucault, Michel (1983): *Der Wille zum Wissen. Sexualität und Wahrheit*, Frankfurt/M.
Foucault, Michel/Seitter, Walter (1996): *Das Spektrum der Genealogie*, Bodenheim.
Frankel, Jeffrey (1996): „Recent Exchange Rate Experience and Proposals for Reform“. In: *The American Economic Review* 86(2), S. 153-158.
Frankel, Jeffrey (1999): *No Single Currency Regime is Right for all Countries or at all Times*, NBER Working Paper 7338.
Frenkel, Michael/Menkhoff, Lukas (2000): *Stabile Weltfinanzen? Die Debatte um eine neue internationale Finanzarchitektur*, Berlin.
Frenkel, Michael/Menkhoff, Lukas (2001): „Theoretische Grundlagen von IWF-Anpassungsprogrammen“. In: *WiSt* 3, S. 127-135.
Friedman, Milton (1953): *Essays in Positive Economics*, Chicago.
Friedman, Milton (1976): *Die optimale Geldmenge und andere Essays*, Frankfurt/M.
Friedrich-Ebert-Stiftung/Erlassjahr (2002): *New Steps to Faster and Broader Debt Relief for Developing Countries, Dialogue on Globalization*, Occasional Papers 1, Dez., New York.
G-10 (1996): *The Resolution of Sovereign Liquidity Crises.* A Report to the Ministers and Governors, Prepared under the Auspices of the Deputies, May, http://www.bis.org/publ/other.htm#Gten.
G-20 (1999): Finance Ministers and Central Bank Governors Meeting, Berlin, 15.-16.12., http://www.G-7.utoronto.ca/G-20/berlindec16overview.htm.

G-20 (2000): Communiqué of the G-20 Finance Ministers and Central Bank Governors, Montreal, 25.10., http://www.G-7.utoronto.ca/G-20/G-20-2000_montreal.pdf.

G-22 (1998): Report of the Working Group on International Financial Crises, http://www.bis.org/publ/othpol.htm.

G-24 (2002): Intergouvernmental Group of Twenty-Four on International Monetary Affairs and Development. Communiqué, 27.09., http://www.imf.org/external/np/cm/2002/092702.htm.

G-7 (1999a): Report of the G-7 Finance Ministers to the Köln Economic Summit, Köln, 18-20.06., http://www.g8.utoronto.ca/finance/fm061999.htm.

G-7 (1999b): Statement of G-7 Finance Ministers and Central Bank Governors, 25.09., Washington DC, http://www.library.utoronto.ca/G-7/finance/fm 992509state.htm.

G-7 (2000): *Strengthening the International Financial Architecture*, Report from G-7 Finance Ministers to the Heads of State and Government, Fukuoka, Japan, 08.07., http://www.g8.utoronto.ca/finance/fm20000708-st.html.

G-7 (2000a): Statement of G-7 Finance Ministers and Central Bank Governors, 15.04., http://www.G-7.utoronto.ca/finance/fm20000715.htm.

G-7 (2001): *Strengthening the International Financial System and the Multilateral Development Banks*, Report of G-7 Finance Ministers and Central Bank Governors, 07.07., Rom, http://www.G-7.utoronto.ca/finance/fm010707.htm.

Gardner, Richard (1980): *Sterling-dollar diplomacy in current perspective*, New York.

Geithner, Timothy (1998): Testimony before the Subcommittee on Oversight of the Committee on Banking and Financial Services, U.S. House of Representatives, 21.04., http://www.treasury.gov/press/releases/rr2380.htm

Gephardt, Richard et al. (1998): Letter to the Honorable Robert E. Rubin, Secretary, Department of the Treasury, from Reps Richard Gephardt, David Bonior, Nancy Pelosi, Barney Frank, Maxine Waters, and Esteban Edward Torres, 01.05., http://www.house.gov/frank/imf-letter.html.

Germain, Randall D. (2001): *Reforming the International Financial Architecture. The New Political Agenda*, Department of International Politics, University of Wales.

Germain, Randall D./Kenny, Michael (1998): „Engaging Gramsci. International Relations Theory and the New Gramscians“. In: *Review of International Studies* 24, S. 3-21.

Gill, Stephen (1990): *American Hegemony and the Trilateral Commission*, Cambridge.

Gill, Stephen (1993): „Gramsci and Global Politics. Towards a Post-Hegemonic Research Agenda“. In: Ders. (Hg.), *Gramsci, Historical Materialism and International Relations*, Cambridge: Cambridge University Press, S. 1-20.

Gill, Stephen (1995): „Theorizing the Interregnum. The Double Movement and Global Politics in the 1990s“. In: Börn Hettne (Hg.), *International Political Economy. Understanding Global Disorder*, London, S. 65-99.

Gill, Stephen/Law, David (1993): „Global Hegemony and the Structural Power of Capital“. In: Stephen Gill (Hg.), *Gramsci, Historical Materialism and International Relations*, Cambridge, S. 93-124.

Gilpin, Robert (1981): *War and Change in World Politics*, New York.

Gilpin, Robert (1987): *The Political Economy of International Relations*, Princeton.

Gilpin, Robert (2001): *Global Political Economy. Understanding the International Economic Order*, Princeton.

Godement, François (1999): *The Downsizing of Asia*, New York.

Göhler, Gerhard (1997): „Wie verändern sich Institutionen? Revolutionärer und schleichender Institutionenwandel“. In: Ders. (Hg.), *Institutionenwandel*, Opladen, S. 21-56.

Goldstein, Judith/Keohane, Robert O. (1993): *Ideas and Foreign Policy: Beliefs, Institutions, and Political Change*, Ithaca.

Goldstein, Morris (2000): „IMF Structural Programs“. In: Martin Feldstein (Hg.), *Economic and Financial Crises in Emerging-Market Economies*, Chicago, S. 363-437.

Goldstein, Morris (2001): *An Evaluation of Proposals to Reform the International Financial Architecture*, Paper prepared for NBER Conference on Management of Currency Crises, Moneterey, California, 28.-31.03.

Gramsci, Antonio (1991ff.): *Gefängnishefte*, Hamburg.

Greenspan, Alan (1998a): Testimony of Chairman Alan Greenspan before the Committee on Banking and Financial Services, US House of Representatives, January, http://www.bog.frb.fed.us/boarddocs/testi mony/19980130. htm.

Greenspan, Alan (1998b): Remarks by Chairman Alan Greenspan before the Annual Convention of the Independent Bankers Association of America, March, http://www.bog.frb.fed.us/boarddocs/speeches.

Greven, Thomas (2003): *Clash of Globalizations? The Politics of International Labor Rights in the United States*, Frankfurt/M.

Grieco, Joseph M. (1990): *Cooperation among Nations. Europe, America, and Non-Tariff Barriers to Trade*, Ithaca.

Griesgraber, Jo Marie (2000): „The Meltzer Report in the View of US Civil Society. Some Points of Agreement, Plenty of Missed Opportunities and Shortcomings“. In: *A Makeover for the Bretton Woods*

Twins? A Transatlantic Critique of the Meltzer Report and Other Reform Proposals, Heinrich Böll Foundation, Washington DC, S. 23-33.

Griesse, Jörn (2002): *Between Self-Interest and Crisis Resolution. The IMF and the Move Towards a Sovereign Debt Restructuring Mechanism*, Dissertation, London School of Economics, mimeo.

Griffith-Jones, Stephany (1998): *Global Capital Flows. Should They be Regulated?*, Houndsmill/Basingstoke.

Griffith-Jones, Stephany/Ocampo, José A. (2002): *What Progress on International Financial Reform? Why so Limited?*, Document prepared for the Expert Group on Development Issues (EGDI), Swedish Ministry of Foreign Affairs.

Gruben, William C. (2001): „Mexico: The Trajectory to the 1994 Devaluation". In: L. Elliott Armijo (Hg.), *Financial Globalization and Democracy in Emerging Markets*, Houndsmill/Basingstoke, S. 117-132.

Guitian, Manuel (1992): *The unique nature and responsibilities of the International Monetary Fund*, IMF Pamphlet Series 31, Washington DC.

Guitian, Manuel (1996): „The Issue of Capital Account Convertibility. A Gap Between Norms and Reality". In: Ders. et al. (Hg.), *Currency Convertibility in the Middle East and North Africa*, Washington, DC, S. 169-188.

Guttmann, Robert (1994): *How Credit Money Shapes the Economy. The United States in a Global System*, New York.

Guttmann, Robert (1996): „Die Transformation des Finanzkapitals". In: *Prokla. Zeitschrift für kritische Sozialwissenschaft* 103, S. 165-195.

Guttmann, Robert (1997): *Reforming Money and Finance. Towards a New Monetary Regime*, New York.

Guttmann, Robert (1998a): „Virtuelles Interview mit Robert Guttmann". In: *Prokla. Zeitschrift für kritische Sozialwissenschaft* 111, S. 291-302.

Guttmann, Robert (1998b): „Die strategische Rolle der Pensionsfonds". In: *Prokla. Zeitschrift für kritische Sozialwissenschaft* 113, S.643-650.

Haarde, Geir H. (2003): Statement by Geir H. Haarde, Minister of Finance, Iceland, to the IMFC, Washington DC, 12.04., http://www.imf.org/external/spring/2003/imfc/state/eng/isl.htm.

Haas, Ernst (1990): *When Knowledge is Power. Three Models of Change in International Organisations*, Berkeley.

Haas, Peter M. (1992): „Introduction. Epistemic Communities and International Policy Coordination". In: *International Organization* 46(1), S. 1-35.

Haggard, Stephan/Simmons, Beth (1987): „Theories of International Regimes". In: *International Organization* 41(3), S. 491-517.

Hajer, Maarten (1995): *The Politics of Environmental Discourse. Ecological Modernization and the Policy Process*, Oxford.

Hajer, Maarten (1997): „Ökologische Modernisierung als Sprachspiel. Eine institutionell-konstruktivistische Perspektive zum Umweltdiskurs und zum institutionellen Wandel". In: *Soziale Welt*, 48(2), S. 107-132.

Hajer, Maarten/Wagenaar, H. (Hg.) (2003): *Deliberative Policy Analysis. Understanding Governance in the Network Society*, Cambridge.

Hall, Peter (1989): *The Political Power of Economic Ideas. Keynesianism Across Nations*, Princeton.

Hall, Peter (1993): „Policy Paradigms, Social Learning and the State. The Case of Economic Policy-making in Britain". In: *Comparative Politics* 25(3), S. 275-296.

Hall, Rodney Bruce (2003): „The Discursive Demolition of the Asian Development Model". In: *International Studies Quarterly* 47(1) S. 71-99.

Hansen, Alvin H. (1953): *A Guide to Keynes*, New York.

Hasenclever, Andreas/Mayer, Peter/Rittberger, Volker (1996): „Interests, Power, Knowledge. The Study of International Regimes". In: *Mershon International Studies* 40, S. 177-228.

Haug, Wolfgang F. (2004): „Hegemonie". In: *Historisch Kritisches Wörterbuch des Marxismus* 6(I), Hamburg, S. 1-25.

Hauskrecht, Andreas (1998): „Der Fall Asien. Krise des Finanzsystems oder des Entwicklungsmodells?". In: *E+Z Entwicklung und Zusammenarbeit* 7, S. 167-169.

Hauskrecht, Andreas (2000): „Koreferat zum Beitrag von Lutz Menkhoff zur Rolle (inter)nationaler Finanzmärkte in der Asienkrise". In: Renate Schubert (Hg.), *Ursachen und Therapien regionaler Entwicklungskrisen – das Beispiel der Asienkrise*, Berlin, S. 73-90.

Hefeker, Carsten (2002): „Ein Insolvenzrecht für souveräne Staaten?". In: *Wirtschaftsdienst* 2002, No. 11, S. 684-688.

Heine, Michael/Herr, Hansjörg (1996): „Money Makes the World Go Round. Über die Verselbständigung der Geldsphäre und andere Mißverständnisse". In: *Prokla. Zeitschrift für kritische Sozialwissenschaft* 103, S. 197-225.

Heine, Michael/Herr, Hansjörg (1999): *Volkswirtschaftslehre. Paradigmenorientierte Einführung in die Mikro- und Makroökonomie*, München/Wien.

Helleiner, Eric (1993): „The Challenge From the East: Japan's Financial Rise and the Changing Global Order". In: Philip Cerny (Hg.), *Finance and world politics. Markets, Regimes and States in the Post-hegemonic Era*, Adlershot.

Helleiner, Eric (1994): *States and the Reemergence of Global Finance. From Bretton Woods to the 1990s*, London.

Helleiner, Eric (2004): „Regulating Capital Flight“. In: G. Epstein, (Hg.), *Capital Flight and Capital Controls in Developing Countries*, http://www.umass.edu/peri/pdfs/epstein/capitalflight/capflight.hellein er.pdf.

Herr, Hansjörg (1992): *Geld, Währungswettbewerb und Währungssysteme. Theoretische und historische Analyse der internationalen Geldwirtschaft*, Frankfurt/Main.

Herr, Hansjörg (1996): „Globalisierung der Ökonomie: Entkopplung der Geldsphäre und Ende nationaler Autonomie?“. In: Kai Eicker-Wolf et al. (Hg.), *Wirtschaftspolitik im theoretischen Vakuum? Zur Pathologie der Politischen Ökonomie*, Marburg, S. 251-272.

Herr, Hansjörg (1999): „Finanzströme und Verschuldung“. In: *Globale Trends 2000. Fakten – Analysen – Prognosen*, Stiftung Frieden und Entwicklung, Frankfurt/Main, S. 219-243.

Herr, Hansjörg (2000): „Finanzkrisen und die Architektur des internationalen Währungs- und Finanzsystems“. In: D. Boris et al. (Hg.), *Finanzkrisen im Übergang zum 21. Jahrhundert – Probleme der Peripherie oder globale Gefahr?*, Marburg, S. 319-361.

Herr, Hansjörg (2001): „Keynes und seine Interpreten“. In: *Prokla. Zeitschrift für kritische Sozialwissenschaft* 123, S. 203-225.

Hersel, Philipp (2003): „Das internationale Schuldenmanagement. Wenn die Gläubiger globale öffentliche Güter pfänden“. In: Achim Brunnengräber (Hg.), *Globale öffentliche Güter unter Privatisierungsdruck*, Festschrift für Elmar Altvater, Münster, S. 109-134.

Hettne, Börn (Hg.) (1995): *International Political Economy. Understanding Global Disorder*, London.

Hirsch, Joachin (1995): *Der nationale Wettbewerbsstaat. Staat, Demokratie und Politik im globalen Kapitalismus*, Berlin.

Hopf, Ted (1998): „The Promise of Constructivism in International Relations Theory“. In: *International Security* 23(1), S. 171-200.

House Banking Oversight Subcommittee (1998): Transcript of a hearing to review the operation of the IMF, 21.04., Washington DC.

Houtven, Leo van (2002): *Governance of the IMF. Decision Making, Institutional Oversight, Transparency, and Accountability*, IMF Pamphlet Series No. 53, Washington DC.

Hübner, Kurt (1998): *Der Globalisierungskomplex. Grenzenlose Ökonomie - grenzenlose Politik?*, Berlin.

Huffschmid, Jörg (1998): „Die Spielregeln der Finanzmärkte. Hintergründe der Asienkrise und Wege zu ihrer Überwindung“. In: *Blätter für deutsche und internationale Politik* 8, S. 962-973.

Huffschmid, Jörg (1999): *Politische Ökonomie der Finanzmärkte*, Hamburg.

IFG (1999): *The Global Financial Crisis.* Information Packet. San Francisco.

IFIAC (2000): Report, Washington DC, http://phantom-x.gsia.cmu.edu /IFIAC.

IIF (1996): *Resolving Sovereign Financial Crises*. Report of the Working Group on Crisis Resolution, Washington DC.

IIF (1999): Summary Report on the Work of the IIF Steering Committee on Emerging Market Finance, Washington DC.

IIF (2001): Press Release. Press Conference Statements by IIF Chairman Sir John Bond, IIF Vice Chairmen William Rhodes and Josef Ackermann, London, 07.11., http://www.iif.com.

IIF (2002a): Brief des Geschäftsführenden Direktors des IIF, Charles Dallara, an Gordon Brown, Chairman des IMFC, 18.09., http://www. iif.com.

IIF (2002b): Action Plan of the IIF Special Committee on Crisis Prevention and Resolution in Emerging Markets. Washington DC.

IIF (2002c): *Financial Industry Leaders Announce Consensus on Crisis Management and Sovereign Debt Restructuring*, Press Release, 11.06., Washington DC, New York, London, http://www.iif.com/ press/pressrelease.quagga?id=49.

IIF (2002d): Brief von Charles H. Dallara, Managing Director des IIF an Gordon Brown, Chairman des IMFC, 18.09., Washington DC.

Ikenberry, John G. (1988): „Conclusion. An Institutional Approach to American Foreign Economic Policy“. In: *International Organization* 42(1), S. 219-243.

Ikenberry, John G. (1993): „Creating Yesterday's New World Order. Keynesian ‚New Thinking‘ and the Anglo-American Postwar Settlement“. In: Judith Goldstein/Robert O. Keohane (Hg.), *Ideas and Foreign Policy. Beliefs, Institutions, and Political Change*, Ithaca, S. 57-86.

ILO (1998): *The Social Impact of the Asian Financial Crisis*, Bangkok.

IMF (1997): *World Economic Outlook*, Washington DC.

IMF (1997a): „IMF Approves Supplemental Reserve Facility“, Press Release Number 97/59, 17.12., http://www.imf.org/external/np/sec/ pr/1997/PR9759.htm.

IMF (1998): *Jahresbericht*, Washington DC.

IMF (1999): *Jahresbericht*, Washington DC.

IMF (1999a): External Evaluation of IMF Surveillance. Report by a Group of Independent Experts, Washington DC.

IMF (1999b): *Debt Relief for Low-Income Countries. The Enhanced HIPC Initiative*, Pamphlet Series, No. 51, Washington http://www.imf .org/external/pubs/ft/pam/pam51/contents.htm.

IMF (1999c): „Overview – Transforming the ESAF and the Debt Initiative“, http://www.imf.org/external/np/esafhipc/1999/index.htm.

IMF (1999d): „IMF Policy on Lending Into Arrears to Private Creditors“, http://www.imf.org/external/pubs/ft/series/01/index.htm.

IMF (1999e): „Involving the Private Sector in Forestalling and Resolving Financial Crises“, 17.03., http://www.imf.org/external/pubs/ft/series/01/index.htm.

IMF (1999f): Report of the Managing Director to the Interim Committee on Progress in Strengthening the Architecture of the International Financial System, Washington DC.

IMF (2000): *Jahresbericht*, Washington DC.

IMF (2000a): *External Evaluation of IMF Economic Research Activities*, Washington DC.

IMF (2000b): *IMF Board Agrees on Changes to Fund Financial Facilities*, Public Information Notice No. 00/79, Washington DC.

IMF (2000c): Communiqué of the International Monetary and Financial Committee, 16.04., Washington DC.

IMF (2001): *Jahresbericht*, Washington DC.

IMF (2001a): *Financial Organization and Operations of the IMF*, Pamphlet Series, No. 45 Sixth Edition.

IMF (2001b): *What is the International Monetary Fund*, Washington DC.

IMF (2001c): *Strengthening IMF World Bank Collaboration on Country Programs and Conditionality* (SM/01/219, Suppl. 1, Rev. 1. 23. 08.), http://www.imf.org/external/np/pdr/cond/2001/eng/collab/coll.htm.

IMF (2001d): *Involving the Private Sector in the Resolution of Financial Crises – Restructuring International Sovereign Bonds*, Prepared by the Policy Development and Review and Legal Departments, IMF, 11.01., http://www.imf.org/external/pubs/ft/series/03/index.htm.

IMF (2001e): *Involving the Private Sector in the Resolution of Financial Crises – The Treatment of the Claims of Private Sector and Paris Club Creditors – Preliminary Considerations*, 27.06., http://www.imf.org/external/np/psi/2001/eng/index.htm.

IMF (2001f): *A New Approach to Sovereign Debt Restructuring – Preliminary Considerations*, FO/DIS/01/151 (11/30/01), Washington DC.

IMF (2001g): Report to the IMF Executive Board of the Quota Formula Review Group, 12.04., http://www.imf.org/external/np/tre/quota/2000/eng/qfrg/report/index.htm.

IMF (2001h): *External Review of Quota Formulas. Quantification*, 12.04., http://www.imf.org/external/np/tre/quota/2001/eng/erqfq.htm.

IMF (2001i): *IMF Establishing International Capital Markets Department*, News Brief No. 01/24, 01.03., http://www.imf.org/external/np/sec/nb/2001/nb0124.htm.

IMF (2002): *Jahresbericht*, Washington DC.

IMF (2002a): *Guidelines on Conditionality*, Prepared by the Legal and Policy Development and Review Departments, approved by Timothy F. Geithner and François Gianviti, 25.09., Washington DC.

IMF (2002b): *A Sovereign Debt Restructuring Mechanism – Further Reflections and Future Work*, 14.02., Washington DC.

IMF (2002c): *Collective Action Clauses in Sovereign Bond Contracts – Encouraging Greater Use*, Prepared by the Policy Development and Review, International Capital Markets and Legal Departments, Approved by Timothy Geithner, François Gianviti and Gerd Häusler, 06.06., Washington DC.

IMF (2002d): *The Design and Effectiveness of Collective Action Clauses*, Prepared by the Legal Department, Approved by François Gianviti, 06.06., Washington DC.

IMF (2002e): *IMF Board Discusses Collective Action Clauses in Sovereign Bond Contracts*, PIN No. 02/77, 26.07., http://www.imf.org/external/np/sec/pn/2002/pn0277.htm.

IMF (2002f): *Sovereign Debt Restructuring Mechanism – Further Considerations*, Prepared by the International Capital Markets, Legal, and Policy Development and Review Departments, Approved by Gerd Häusler, François Gianviti, and Timothy Geithner, 14.08., http://www.imf.org/external/np/pdr/sdrm/2002/081402.pdf.

IMF (2002g): *IMF Board Discusses Possible Features of a New Sovereign Debt Restructuring Mechanism*, PIN No. 02/106, 04.09., http://www.imf.org/external/np/sec/pn/2002/pn02106.htm.

IMF (2002h): Communiqué of the International Monetary and Financial Committee of the Board of Governors of the International Monetary Fund, Washington DC, 28. 09., http://www.imf.org/external/np/cm/2002 /092802.htm.

IMF (2002i): *The Design of the Sovereign Debt Restructuring Mechanism – Further Considerations*. Prepared by the Legal and Policy Development and Review Departments (in consultation with the International Capital Markets and Research Departments), Approved by François Gianviti and Timothy Geithner, 27.11., Washington DC.

IMF (2003): *Jahresbericht*, Washington DC.

IMF (2003a): *Transparency and the IMF. Toward Second Generation Reforms*, Prepared text for remarks to Nordic and Baltic Monetary and Financial Committee by Thomas C. Dawson, Director of External Relations, Tallinn, 17.03., http://www.imf.org/external/np/speeches/2003/031703.htm.

IMF (2003b): *IMF Board Discusses Possible Features of A Sovereign Debt Restructuring Mechanism*, PIN No. 03/06, 07.01., http://www.imf.org/external/np/sec/pn/2003/pn0306.htm.

IMF (2003c): Sovereign Debt Restructuring Mechanism (SDRM) Conference, 22.01., Washington DC, http://www.imf.org/external /np/exr/seminars/2003/sdrm/index.htm.

IMF (2003d): *Proposed Features of a Sovereign Debt Restructuring Mechanism*, Prepared by the Legal and Policy Development and Review Departments in consultation with the International Capital Markets and Research Departments, 12.02., http://www.imf.org/external/np/pdr/sdrm/2003/021203.htm.

IMF (2003e): *Collective Action Clauses. Recent Development and Issues*, Prepared by the International Capital Markets, Legal and Policy Development and Review Departments, Approved by Gerd Häusler, François Gianviti, and Timothy Geithner, 25.03., http://www.imf.org/external/np/psi/2003/032503.htm.

IMF (2003f): Press Conference with IMF Managing Director Horst Köhler and First Deputy Managing Director Anne Krueger, Washington DC, 10.04., http://www.imf.org/external/np/tr/2003/tr030410.htm.

IMF (2004): *Jahresbericht*, Washington DC.

IMF (o.J.): *Factsheet Conditionality*, http://www.imf.org/external/np/exr/facts/conditio.htm.

IMF (o.J.): *Factsheet HIPC* (Debt Relief under the Heavily Indebted Poor Countries Initiative), http://www.imf.org/external/np/exr/facts/hipc.htm.

IMF (o.J.): *Factsheet PRGF* (Poverty Reduction and Growth Facility), http://www.imf.org/external/np/exr/facts/prgf.htm.

Jacobitz, Robin (1991): *Antonio Gramsci – Hegemonie, historischer Block und intellektuelle Führung in der internationalen Politik*, Arbeitspapier Nr. 5 der Forschungsgruppe Europäische Gemeinschaften, Marburg.

Jacobitz, Robin (1995): *Der Niedergang institutionalisierter Kooperation. Die Auswirkungen von Machtveränderungen zwischen den USA, Japan und Deutschland 1945 bis 1990 auf das GATT- und das IWF-Regime*, Forschungsgruppe Europäische Gemeinschaften, Studie Nr. 6, Marburg.

Jacobsen, John K. (2003): „Duelling Constructivism: A Post-Mortem on the Ideas Debate in Mainstream IR/IPE“. In: *Review of International Studies* 29, S. 39-60.

Jäger, Margret (1996): *Fatale Effekte. Die Kritik am Patriarchat im Einwanderungsdiskurs*, Duisburg.

Jäger, Siegfried (2001): „Diskurs und Wissen. Theoretische und methodische Aspekte einer Kritischen Diskurs- und Dispositivanalyse“. In: Reiner Keller et al. (Hg.), *Handbuch Sozialwissenschaftliche Diskursanalyse*, Bd. 1: Theorien und Methoden, Opladen, S. 81-112.

James, Harold (1996): *International Monetary Co-operation Since Bretton Woods*, Washington, DC/New York.

James, Harold (1998): „From Grandmotherliness to Governance. The Evolution of IMF Conditionality“. In: *Finance and Development* 35 (4), S. 44-47.

Jessop, Bob (1988): „Postfordismus. Zur Rezeption der Regulationstheorie bei Hirsch“. In: *Das Argument* 169, S. 380-390.

Jomo, K. S. (Hg.) (1998): *Tigers in Trouble. Financial Governance, Liberalisation and Crises in East Asia*, London.

Kaiser, André (2001): „Die politische Theorie des Neo-Institutionalismus: James March und Johan Olsen“. In: André Brodocz/Gary S.

Schaal (Hg.), *Politische Theorien der Gegenwart*, Opladen, S. 253-282.

Keck, Margaret E./Sikkink, Kathryn (1999): „Transnational Advocacy Networks in International and Regional Politics“. In: *International Social Science Journal* 159, S. 89-100.

Keller, Reiner (2001): „Wissenssoziologische Diskursanalyse“. In: Ders. et al. (Hg.), *Handbuch Sozialwissenschaftliche Diskursanalyse*, Bd. 1: Theorien und Methoden, Opladen, S. 113-144.

Kellermann, Christian (1999): *Entwicklungsparadigmen und Finanzkrisen – Die Asienkrise von 1997*, Magisterarbeit Johann Wolfgang Goethe-Universität Frankfurt am Main, Fachbereich Gesellschaftswissenschaften, Manuskript.

Kellermann, Christian (2003): „Das ‚asiatische Wunder‘ in der Krise“. In: *Finanzmärkte und Entwicklung. Eine kritische Auseinandersetzung mit der Rolle der internationalen Finanzmärkte in den Entwicklungsländern*, Weed, S. 94-113, http://www.weed-online.org.

Kellermann, Christian (2005): „Disentangling Deutschland AG“. In: Stefan Beck et al. (Hg.), *Surviving Globalization? Perspectives for the German Economic Model*, Dordrecht, S. 111-132.

Kenen, Peter (2001): *The International Financial Architecture. What's new? What's missing?*, Institute for International Economics, Washington DC.

Keohane, Robert O. (1983): „The Demand for International Regimes“. In: Stephen Kranser (Hg.), *International Regimes*, Cornell, S. 141-171.

Keohane, Robert O. (1984): *After Hegemony. Cooperation and Discord in the World Economy*, Princeton.

Keohane, Robert O. (1988): „International Institutions. Two Approaches“. In: *International Studies Quarterly* 32(4), S. 379-396.

Keohane, Robert O. (1989): „Neoliberal Institutionalism. A Perspective on World Politics“. In: Ders. et al. (Hg.), *International Institutions and State Power. Essays in International Relations Theory*, Boulder, S. 1-20.

Keynes, John M. (1936): *Allgemeine Theorie der Beschäftigung, des Zinses und des Geldes*, Berlin.

Keynes, John M. (1980): „Letter to R F Harrod, 19 April 1942“. In: D. Moggridge (Hg.), *The Collected Writings of J.M. Keynes*, Vol. 25, Ch. 3, London.

Keynes, John M. (1997): *The General Theory of Employment, Interest and Money*, New York.

Killick, Tony (1995): *IMF Programmes in Developing Countries*, London.

Killick, Tony (Hg.) (1984): *The Quest for Economic Stabilization. The IMF and the Third World*, London.

Kim, Ock-Hyen (1994): *Exportorientierte Industrialisierung oder binnenmarktorientierte Entwicklung. Ökonomische, soziale und politische Handlungsspielräume in Südkorea*, Münster.

Kindleberger, Charles (1973): *The World in Depression, 1929-1939*, London.

Kindleberger, Charles (1981): „Dominance and Leadership in the International Economy. Exploitation, Public Goods, and Free Riders". In: *International Studies Quarterly* 25(2), S. 242-254.

Kirton, John (1999): *What is the G-20?*, University of Toronto G-8 Information Centre; G-20 Meetings & Documents, http://www.g8.utoronto.ca/G-20/g20whatisit.html.

Koch-Weser, Caio (2000): Beitrag zum Thema Reform der internationalen Finanzmarktinstitutionen – Reformvorschläge und Verhandlungsstand anlässlich der öffentlichen Anhörung der Enquete-Kommission „Globalisierung der Weltwirtschaft" am 23.10. in Berlin.

Köhler, Claus (1998): „Spekulation contra Entwicklungspolitik. Eine Analyse der ostasiatischen Währungskrise". In: *Internationale Politik und Gesellschaft* 2, S. 191-204.

Köhler, Horst (2000): Address to the Board of Governors of the Fund, 26. Sept., Washington DC.

Köhler, Horst (2002a): „Die Rolle des IWF in der Krisenprävention". In: Christa Plath-Randzio (Hg.), *Zur Globalisierung der Finanzmärkte und Finanzmarktstabilität, Herausforderungen für Europa*, Baden-Baden, S. 19-38.

Köhler, Horst (2002b): Managing Director's Report to the International Monetary and Financial Committee – Fund Surveillance and Crisis Prevention and Resolution, 16.04., http://www.imf.org/external/np/omd/2002/041602.htm.

Köhler, Horst (2003a): Opening Remarks for the Sovereign Debt Restructuring Mechanism Conference, 22.01., Washington DC, http://www.imf.org/external/np/speeches/2003/012203.htm.

Köhler, Horst (2003b): Report of the Managing Director to the International Monetary and Financial Committee on a Statutory Sovereign Debt Restructuring Mechanism, 08.04., http://www.imf.org/external/np/omd/2003/040803.htm.

Kohr, Martin (2001): „The IMF's Role and Policy Conditionality. The Relationship between Ownership, Conditionality, Appropriateness of Policy and Governance, and the Way Forward", Issue Note by Martin Khor, Director, Third World Network at the International Policy Dialogue on Ownership and Conditionality (Relating to IMF Policies), Berlin, 11.-12. Juni. In: *Quo Vadis IMF? Recent Civil Society Proposals for a Reform of the International Monetary Fund with Critical Assessments of Fund Policies*, Heinrich Böll Foundation, Weed, Global Policy Forum, Washington DC, S. 21-29.

Kose, M. Ayhan/Prasad, Eswar (2004): *Liberalizing Capital*, http://www.imf .org/external/pubs/ft/fandd/2004/09/pdf/basics.pdf.

Kotz, Hans-Helmut (2003): Mitschnitte des Vortrags des Vorstandsmitglied der Deutschen Bundesbank, Hans-Helmut Kotz, anlässlich einer Veranstaltung der Stiftung Wissenschaft und Politik (SWP) und der Friedrich-Ebert-Stiftung (FES) am 15.05., FES Berlin.

Krasner, Stephen (1984): „Approaches to the State. Alternative Conceptions and Historical Dynamics". In: *Comparative Politics* 16, Jan.

Krasner, Stephen (1985): Structural Conflict. The Third World Against Global Liberalism, Berkeley.

Krasner, Stephen (Hg.) (1983): *International Regimes*, Ithaca.

Kratochwil, Friedrich V./Ruggie, John G. (1986): „International Organization. A State of the Art on an Art of the State". In: *International Organization* 40, S. 753-775.

Kregel, J.A. (1998): „East Asia is not Mexico. The Difference between Balance of Payment Crises and Debt Deflation". In: K.S. Jomo (Hg.), *Tigers in Trouble. Financial Governance, Liberalisation and Crises in East Asia*, London.

Kreile, Michael (2000): „Deutschland und die Reform der Internationale Finanzarchitektur". In: *Aus Politik und Zeitgeschichte* B 37-38, S. 12-20.

Krueger, Anne (2001a): *International Financial Architecture for 2002. A New Approach to Sovereign Debt Restructuring*, http://www.imf.org/external/np/speeches/2001/112601.htm.

Krueger, Anne (2001b): *A New Approach to Sovereign Debt Restructuring*, Address given at the Indian Council for Research on International Economic Relations, Delhi, 20.12., http://www.imf.org/external/np/speeches/2001/122001.htm.

Krueger, Anne (2002a): *The Evolution of Emerging Market Capital Flows. Why We Need to Look Again at Sovereign Debt Restructuring*, Address given at the Economics Society Dinner, Melbourne, 21.01., http://www.imf.org/external/np/speeches/2002/012102.htm.

Krueger, Anne (2002b): *New Approaches to Sovereign Debt Restructuring: An Update on Our Thinking*, Speech at the Conference on Sovereign Debt Workouts: Hopes and Hazards, Institute for International Economics, Washington DC, 01.04. http://www.imf.org/external/np/speeches/2002/0401002.htm.

Krueger, Anne (2002c): *A New Approach to Sovereign Debt Restructuring, IMF*, Washington DC.

Krueger, Anne (2002d): *Sovereign Debt Restructuring and Dispute Resolution*, at the Bretton Woods Committee Annual Meeting, 06.06., Washington DC, http://www.imf.org/external/np/speeches/2002/060602.htm.

Krueger, Anne (2002e): Statement on Sovereign Debt Restructuring Mechanism – Further Considerations to the IMF Executive Board

Meeting, 04.09., http://www.imf.org/external/np/pdr/sdrm/2002/090402.htm.

Krueger, Anne (2002f): *Sovereign Debt Restructuring Mechanism – One Year Later*, Speech presented at the European Commission, Brussels, 10.12., http://www.imf.org/external/np/speeches/2002/121002.htm.

Krueger, Anne (2003): *Sovereign Debt Restructuring. Messy or Messier?* Speech at the Annual Meeting of the American Economic Association, 04.01., Washington DC, http://www.imf.org/external/np/speeches/2003/010403.htm.

Krugman, Paul (1991): „Target Zones and Exchange Rate Dynamics“. In: *Quarterly Journal of Economics* 106, S. 669-682.

Krugman, Paul (1994): „The Myth of the Asian Miracle“. In: *Foreign Affairs* 74(6), S. 62-78.

Krugman, Paul (1997): *Currencies and Crises*, London.

Krugman, Paul (1998a): *What Happened to Asia?*, http://web.mit.edu/krugman.

Krugman, Paul (1998b): *Saving Asia. It's Time to Get Radical*, http://web.mit.edu/krugman.

Krugman, Paul (1998c): *What went wrong*, http://web.mit.edu/krugman.

Krugman, Paul (1998d): *Fire-sale FDI*, http://web.mit.edu/krugman.

Krugman, Paul (1998e): *Will Asia Bounce Back?*, http://web.mit.edu/krugman.

Krugman, Paul (1998f): „I Told You so“. In: *New York Times Magazine*, 05.05., http://web.mit.edu/krugman.

Kudrin, Aleksei L. (2003): Statement by Aleksei L. Kudrin, Govenor for the Russian Federation, Deputy Prime Minister, and Minister of Finance of the Russian Federation, to the IMFC, Washington DC, 12.04., http://www.imf.org/external/spring/2003/imfc/state/eng/rus.htm.

Lackritz, Marc (2003): Testimony before the U.S. House Committee on Financial Services, 01.04., Washington DC.

Laclau, Ernesto/Mouffe, Chantal (1991): *Hegemonie und radikale Demokratie. Zur Dekonstruktion des Marxismus*, Wien.

Lake, David A. (1993): „Leadership, Hegemony and the International Economy. Naked Emperor or Tattered Monarch with Potential?“ In: *International Studies Quarterly* 37(4), S. 459-489.

Lapid, Yosef (1989): „The Third Debate. On the Prospects of International Theory in a Post-Positivist Era“. In: *International Studies Quarterly* 33(4), S. 235-254.

Lee, Eddy (1998): *The Asian Financial Crisis. The Challenge for Social Policy*, International Labour Office, Genf.

Leiteritz, Ralf (2004): *Ideas, Interests, and Power. The International Monetary Fund and Capital Account Liberalisation in the 1990s*, Manuskript, mimeo.

Lerrick, Adam/Meltzer, Allan H. (2002): *Sovereign Default. The Private Sector Can Resolve Bankruptcy Without a Formal Court*, Quarterly International Economics Report, April, Carnegie Mellon University.

Lindsay, Lawrence B. (1998): Testimony (American Enterprise Institute) before the House Committee on Banking and Financial Services, 03.02.

Link, Jürgen (1983): „Was ist und was bringt Diskurstaktik“. In: *kultuR-Revolution* 2, S. 60-66.

Link, Jürgen/Link-Heer, U. (1990): „Diskurs/Interdiskurs und Literaturanalyse“. In: *Zeitschrift für Linguistik und Literaturwissenschaft* 77, S. 88-99.

Lipietz, Alain (1985): *The Enchanted World. Inflation, Credit and the World Crisis*, London.

Lipietz, Alain (1987): *Mirages and Miracles. The Crisis of Global Fordism*, London.

Lipp, Ernst-Moritz (1998): Vortrag zu den Folgen der Asienkrise für europäische Finanzinstitute des Vorstandsmitglieds der Dresdner Bank, Ernst-Moritz Lipp, Juni, Transkript, mimeo.

Liu, Yan (2002): *Collective Action Clauses in International Sovereign Bonds*, 30.08., IMF, Washington DC.

Manely, John (2002): Statement by the Honourable Minister of Finance of Canada at the IMFC Meeting, 28. Sept. 2002, Washington DC, http://www.imf.org/external/am/2002/imfc/state/eng/can.htm.

Marazzi, Christian (1999): *Fetisch Geld. Wirtschaft, Staat, Gesellschaft im monetaristischen Zeitalter*, Zürich.

March, James G./Olson, Johan P. (1984): „The New Institutionalism. Organizational Factors in Political Life“. In: *The American Political Science Review* 78(3), S. 734-749.

March, James G./Olson, Johan P. (1989): *Rediscovering Institutions. The Organizational Basis of Politics*, New York.

Martin, Lisa L./Simmons, Beth A. (1998): „Theories and Empirical Studies of International Institutions“. In: *International Organization* 52 (4), S. 729-757.

Martin, Paul (2002): Statement IMFC, 20.04., Washington DC, http://www.imf.org/external/spring/2002/imfc/stm/eng/can.htm.

Marx, Karl (1983): *Das Kapital*, MEW Bd. 23-25, Berlin.

Masson, Paul/Mussa, Michael (1995): *The Role of the IMF. Financing and Its Interactions with Adjustment and Surveillance*, IMF Pamphlet Series 50, Washington DC.

Mayobre, Eduardo (Hg.) (1999): *G-24. The Developing Countries in the International Financial System*, Boulder.

McKinnon, Ronald (2001): *The International Dollar Standard and Sustainability of the U.S. Current Account Deficit*, http://www.stanford.edu/~mckinnon/papers.htm.

McLeod, Ross H./Garnaut, Ross (1998): *East Asia in Crisis. From Being a Miracle to Needing One?*, London.

Mearsheimer, John J. (1995): „The False Promise of International Institutions“. In: *International Security* 19(5), S. 5-49.

Menzel, Ulrich/Senghaas, Dieter (1986): *Europas Entwicklung und die Dritte Welt. Eine Bestandsaufnahme*, Frankfurt/M.

Meuser, Michael/Nagel, Ulrike (1991): „ExpertInneninterviews – vielfach erprobt, wenig bedacht. Ein Beitrag zur qualitativen Methodendiskussion“. In: Detlef Garz/Klaus Kraimer (Hg.), *Qualitativ-empirische Sozialforschung. Konzepte, Methoden, Analysen*, Opladen, S. 441-471.

Mildner, Stormy/Hesse, Friederike (2001): *Der Internationale Währungsfonds und die Entwicklung der internationalen Finanzbeziehungen von 1945-2000*, Deutsche Gesellschaft für Auswärtige Politik, http://www.weltpolitik.net.

Minsky, Hyman P. (1986): *Stabilizing an Unstable Economy*, New Haven/London.

Mishkin, Frederic S. (1997): *The Economics of Money, Banking, and Financial Markets*, New York.

Mishkin, Frederic S. (1998): „International Capital Movements, Financial Volatility and Financial Instability“. In: Dieter Duwendag (Hg.), *Finanzmärkte im Spannungsfeld von Globalisierung, Regulierung und Geldpolitik*, Schriften des Vereins für Socialpolitik, Bd. 261, Berlin, S. 11-40.

Moore, Stephen (1998): *The Growing Case Against the International Monetary Fund*, Issue Brief des Institute for Policy Innovation, 08.09., Lewisville.

Mosebach, Kai (2003): „Mexiko. Die Pesokrise 1994/95“. In: *Finanzmärkte und Entwicklung. Eine kritische Auseinandersetzung mit der Rolle der internationalen Finanzmärkte in den Entwicklungsländern*, Weed, S. 53-55, http://www.weed-online.org.

Mosebach, Kai/Kellermann, Christian (2003): „Globale und nationale Krisenmomente“. In: *Finanzmärkte und Entwicklung. Eine kritische Auseinandersetzung mit der Rolle der internationalen Finanzmärkte in den Entwicklungsländern*, Weed, S. 113-118, http://www.weed-online.org.

Mosley, Layna (2003): *Global Capital and National Governments*, Cambridge.

Mouffe, Chantal (1987): „Hegemony and Ideology in Gramsci“. In: Tony Bennet et al. (Hg.), *Culture, Ideology and Social Process*, London.

Müller-Plantenberg, Urs (1991): „Marktwirtschaft und Demokratie in Lateinamerika“. In: *Prokla. Zeitschrift für politische Ökonomie und sozialistische Politik* 82, S.74-89.

Mundell, Robert (1962): *The Appropriate Use of Monetary and Fiscal Policy under Fixed Exchange Rates*, IMF Staff Papers, Washington DC.

Mundell, Robert (1963): „Capital Mobility and Stabilization Policy under Fixed and Flexible Exchange Rates". In: *Canadian Journal of Economics and Political Science* 29, S. 475-485.

Mundell, Robert (1968): *International Economics*, New York.

Murphy, Craig N. (1998): „Understanding IR. Understanding Gramsci". In: *Review of International Studies* 24, S. 417-425.

Mussa, Michael/Boughton, James M./Isard, Peter (1996): *The Future of the SDR in Light of Changes in the International Financial System*, Washington.

Nader, Ralf (1998): Testimony before House Committee on Banking and Financial Services, 03.02.

Neubert, Harald (2001): *Antonio Gramsci. Hegemonie, Zivilgesellschaft, Partei. Eine Einführung*, Hamburg.

Noland, Marcus (2000): *Japan and the International Economic Institutions*, Paper prepared for the Centre for Japanese Economic Studies Fifth Biennial Conference, Sydney, 06.-07.07., http://www.iie.com/publications/papers/noland0700.htm.

North, Douglas (1988): *Theorie des institutionellen Wandels*, Tübingen.

North, Douglas (1992): *Institutionen, institutioneller Wandel und Wirtschaftsleistung*, Tübingen.

Nullmeier, Frank (2001): „Politikwissenschaft auf dem Weg zur Diskursanalyse?". In: Reiner Keller et al. (Hg.), *Handbuch Sozialwissenschaftliche Diskursanalyse*, Band I: Theorien und Methode, Opladen, S. 285-311.

Nunnenkamp, Peter (1998): „Dealing with the Asian Crisis. IMF Conditionality and Implications in Asia and Beyond". In: *Intereconomics* 33(2), S. 64–72.

Nye, Joseph (1990): *Bound to Lead: The Changing Nature of American Power*, New York.

O'Neill, Paul (2002): Statement of the U.S. Treasury Secretary at the IMFC Meeting, 28.09., Washington DC, http://www.imf.org/external/am/2002/imfc/state/eng/usa.htm.

Obstfeld, Maurice/Taylor, Alan (1998): Michael D. Bordo/Claudia D. Goldin/Eugene N. White (Hg.), „The Great Depression as a Watershed. International Capital Mobility over the Long Run". In: *The Defining Moment. The Great Depression and the American Economy in the Twentieth Century*, Chicago, S. 353-402.

Ocampo, José A. (1999): *Reforming the International Financial Architecture. Consensus and Divergence*, Serie temas de coyuntura 1, Santiago de Chile.

ODC (2000): *The Future Role of the IMF in Development*, Washington DC.

Oechsli, Christopher (1981): „Procedural Guidelines for Renegotiating LDC Debts. An Analogy to Chapter 11 of the U.S. Bankruptcy Reform Act“. In: *Virginia Journal of International Law* 21(2), S. 305-341.

Ohlin, Göran (1976): „Debts, Development and Default“. In: Gerald Helleiner (Hg.), *A World Divided. the Less Developed Countries in the International Economy*, Cambridge.

Olson, Mancur (1965): *The Logic of Collective Action. Public Goods and the Theory of Groups*, Cambridge.

Oosterloo, Sander/de Haan, Jacob (2003): „A Survey of Institutional Frameworks for Financial Stability“, De Nederlandsche Bank, *Occasional Studies* 1(4), Amsterdam.

Oxfam (2000): *Der IWF: falsche Diagnose – falsche Medizin*, Berlin.

Palley, Thomas (2002): *The Economics of Sovereign Debt Restructuring Mechanism: A Comparison of Competing Proposals and a Suggested Compromise*, Open Society Institute, Washington DC, mimeo.

Pauly, Louis W. (1997): *Who Elected the Bankers? Surveillance and Control in the World Economy*, Ithaca.

Peet, Richard (Hg.) (2003): *Unholy Trinity. The IMF, World Bank and WTO*, London.

Pettifor, Ann (2002): *Chapter 9/11? Resolving International Debt Crises – the Jubilee Framework for International Insolvency*, February, New Economics Foundation, London.

Pfaller, Alfred (2000): *Die Reform des Internationalen Währungsfonds*, Friedrich-Ebert-Stiftung, Bonn.

Polak, Jacques (1991): *The Changing Nature of IMF Conditionality*, Essays in International Finance, 184, Princeton.

Polak, Jacques (1998): „The Articles of Agreement of the IMF and the Liberalization of Capital Movements“. In: Stanley Fischer et al. (Hg.), *Should the IMF Pursue Capital Account Convertibility?, Essays in International Finance*, No. 207.

Polanyi, Karl (1944/1997): *The Great Transformation*, Frankfurt/M.

Popper, Karl (1972): *Objective Knowledge*, Oxford.

Porter, Tony (2004): *The G-7, the Financial Stability Forum, the G-20, and the Politics of International Financial Regulation*, G-7-Info Center: http://www.g8.utoronto.ca/G-20/g20porter/porter1.html.

Poulantzas, Nicos (1978): *Staatstheorie. Politischer Überbau, Ideologie. Sozialistische Demokratie*, Hamburg.

Putnam, Robert D. (1988): „Diplomacy and Domestic Politics. The Logic of Two-Level-Games“. In: *International Organization* 42(3), S. 427-460.

Quaden, Guy (2003): Statement by Guy Quaden, Governor of the National Bank of Belgium, to the IMFC, Washington DC, 12.04., http://www.imf.org/external/spring/2003/imfc/state/eng/bel.htm.

Raab, Heike (1998): *Foucault und der feministische Poststrukturalismus*, Dortmund.

Radelet, Steven/Sachs, Jeffrey (1997): „Asia's Bright Future". In: *Foreign Affairs* 76(6), S. 44-59.

Radelet, Steven/Sachs, Jeffrey (1998): *The Onset of the East Asian Financial Crisis*, http://www.hiid.harvard.edu/pub/other/eaonset.pdf.

Raffer, Kunibert (1986): „Die Verschuldung Lateinamerikas als Mechanismus des ungleichen Tausches". In: *Zeitschrift für Lateinamerika*, Wien, 31(3), S. 67-84.

Raffer, Kunibert (1990): „Appyling Chapter 9 Insolvency to International Debts. An Economically Efficient Solution with a Human Face". In: *World Development* 18(2), S. 301-311.

Raffer, Kunibert (1999): „Das ‚Management' der Schuldenkrise. Versuch wirtschaftlicher Sanierung oder Instrument neokolonialer Dominanz?". In: Andreas Novy/Christof Parnreiter/Karin Fischer (Hg.), *Globalisierung und Peripherie. Umstrukturiereung in Lateinamerika, Afrika und Asien*, Frankfurt/M., S. 95-111.

Raffer, Kunibert (2001): „Let Countries Go Bankrupt. The Case for Fair and Transparent Debt Arbitration". In: *Internationale Politik und Gesellschaft* 4, S. 367-376.

Raffer, Kunibert (2002): „Finanzielle Verantwortlichkeit. Vorschläge für eine überfällige Reform des IWF". In: Friedhelm SJ Hengsbach/ Judith Behnen/Bernhard Emunds (Hg.), *Der IWF – Entwicklungshelfer oder Löschungzugführer?*, Frankfurter Arbeitspapiere zur gesellschaftsethischen und sozialwissenschaftlichen Forschung, Frankfurt/M., S. 46-61.

Rato, Rodrigo de (2002): Second Vicepresident and Minister of Economy of Spain, in his capacity as Chairman of the EU Council of Economic and Finance Ministers, to the International Monetary and Financial Committee, Spring 2002 meeting, Washington DC, 20.04, http://www.imf.org/external/spring/2002/imfc/stm/eng/eu.htm.

Rees, David (1973): Harry Dexter White: A Study in Paradox. New York.

Reinicke, Wolfgang (1998): *Global Public Policy. Governing Without Government?*, Washington DC: The Brookings Institution.

Rieffel, Alexis (1985): *The Role of Paris Club in Managing Debt Problems*. Essays in International Finance, Bd. 61, Princeton.

Rieffel, Lex (2003): *Restructuring Sovereign Debt. The Case for Ad Hoc Machinery*, Washington DC.

Riesenhuber, Eva (2001): *The International Monetary Fund under constraint. Legitimacy of its crisis management*, The Hague.

Rittberger, Volker (Hg.) (1993): *Regime Theory and International Relations*, Oxford.

Rockefeller, David (1998): „Why We Need the IMF". In: *Wall Street Journal*, 01.05., http://www.imfsite.org.

Rodrik, Dani (1999): „How Far Will International Economic Integration Go?“. In: *Journal of Economic Perspectives*, http://ksghome.harvard.edu/~drodrik.academic.ksg/jep.pdf.

Rogoff, Kenneth/Zettelmeyer, Jeromin (2002): *Early Ideas on Sovereign Bankruptcy Reorganization. A Survey*, IMF Working Paper, WP/02/57, Washington DC.

Rose, Richard (1993): *Lesson-Drawing in Public Policy. A Guide to Learning Across Time and Space*, London.

Röttger, Bernd (1997): *Neoliberale Globalisierung und eurokapitalistische Regulation. Die politische Konstitution des Marktes*, Münster.

Rubin, Robert (1998): Address on the Asian financial situation to Georgetown University, 21.01., http://www.ustreas.gov/press/releases/rr2168.htm.

Ruggie, John G. (1975): „International Responses to Technology“. In: *International Organization* 29(2), S. 557-583.

Ruggie, John G. (1982): „International Regimes, Transactions, and Change. Embedded Liberalism in the Post-War Economic Order“. In: *International Organization* 36(2), S. 379-416.

Ruggie, John G. (1983): „International Regimes, Transactions, and Change. Embedded Liberalism in the Postwar Economic Order“. In: Stephen D. Krasner (Hg.), *International Regimes*, Ithaca, S. 195-231.

Ruogu, Li (2003): Statement by Li Ruogu, Assistant Governor of the People’s Bank of China to the IMFC, Washington DC, 12.04., http://www.imf.org/external/spring/2003/imfc/state/eng/chn.htm.

Sabatier (1988): „An Advocacy Coalition Framework of Policy Change and the Role of Policy-Oriented Learning Therein“. In: *Policy Sciences* 21, S. 129-168.

Sabatier (1993): „Advocacy-Koalitionen, Policy-Wandel und Policy-Lernen. Eine Alternative zur Phasenheuristik“. In: Adrienne Héritier (Hg.), *Policy-Analyse, Kritik und Neuorientierung,* Politische Vierteljahresschrift (PVS), Sonderheft 24.

Sablowski, Thomas (1994): „Zum Status des Hegemoniebegriffs in der Regulationstheorie“. In: Josef Esser et al. (Hg.), *Politik, Institutionen und Staat. Zur Kritik der Regulationstheorie*, Hamburg, S. 133-156.

Sachs, Jeffrey (1986): *Managing the LDC Debt Crisis*, Brookings Papers on Economic Activity, Vol. 2.

Sachs, Jeffrey (1995): *Do we Need an International Lender of Last Resort?*, Frank D. Graham Lecture, Princeton University, 20.04., http://www.ksg.harvard.edu/cid/ciddirector/publicat.html#Working.

Samuelson, Paul A. (1969): „What Classical and Neoclassical Monetary Theory Really Was?“. In: *Canadian Journal of Economics* 1, S. 1-24.

Schäfer, Hans-Bernd (1980): *Die Bereitschaftsabkommen des IWF in der Kritik*, Bonn.

Schalatek, Liane (2000): „Meltzer and More. A Review of the Latest Proposals for a Reform of the Bretton Woods Institutions“. In: *A*

Makeover for the Bretton Woods Twins? A Transatlantic Critique of the Meltzer Report and Other Reform Proposals, Heinrich Böll Foundation, Washington DC, S. 1-16.

Scharpf, Fritz (1997): *Games Real Actors Play. Actor-Centered Institutionalism in Policy Research*, Boulder.

Scharpf, Fritz (2000a): „Institutions in Comparative Policy Research". In: *Comparative Political Studies* 33(6/7), S. 762-790.

Scharpf, Fritz (2000b): *Interaktionsformen. Akteurszentrierter Institutionalismus in der Politikforschung*, Opladen.

Scherrer, Christoph (1994): „Critical International Relations. Kritik am neorealistischen Paradigma der Internationalen Beziehungen". In: *Prokla. Zeitschrift für kritische Sozialwissenschaft* 95, S. 303-323.

Scherrer, Christoph (1998): „Neo-gramscianische Interpretationen internationaler Beziehungen. Eine Kritik". In: Uwe Hirschfeld (Hg.), *Gramsci-Perspektiven*, Berlin, S. 160-174.

Scherrer, Christoph (1999): *Globalisierung wider Willen? Die Durchsetzung liberaler Außenwirtschaftspolitik in den USA*, Berlin.

Scherrer, Christoph (2003): „Markt über Alles? Von der vergeblichen Suche nach einem exakten Nachweis für die Überlegenheit des Marktes". In: Achim Brunnengräber (Hg.), *Globale öffentliche Güter unter Privatisierungsdruck*. Festschrift für Elmar Altvater, Münster, S. 165-185.

Scherrer, Christoph (2003): Vortrag im Rahmen des Workshops zur „Internationalen Politischen Ökonomie" des Fachgebiets „Globalisierung & Politik" an der Universität Kassel, 17.07., Transkript, mimeo.

Schimank, Uwe (1996): *Theorien gesellschaftlicher Differenzierung*, Opladen.

Schubert, Alexander (1997): „Finanzen und Staatsverschuldung". In: *Globale Trends 1998. Fakten – Analysen – Prognosen*, Stiftung Entwicklung und Frieden, Frankfurt/M., S. 193-209.

Setton, Daniela (2003): „Von Bretton Woods zu Global Finance. Die Transformation der Weltfinanzordnung". In: *Finanzmärkte und Entwicklung. Eine kritische Auseinandersetzung mit der Rolle der internationalen Finanzmärkte in den Entwicklungsländern*, Weed, S. 36-43, http://www.weed-online.org.

Shiller, Robert J. (2000): *Irrationaler Überschwang*. Frankfurt/New York.

Siebert, Horst (1998): „Disziplinierung der nationalen Wirtschaftspolitik durch die internationale Kapitalmobilität". In: Dieter Duwendag (Hg.), *Finanzmärkte im Spannungsfeld von Globalisierung, Regulierung und Geldpolitik*, Schriften des Vereins für Socialpolitik, Bd. 261, Berlin, S. 41-67.

Siebert, Horst (1999): *The World Economy*, New York.

Simon, Herbert (1985): „Human Nature in Politics. The Dialogue of Psychology with Political Science". In: *American Political Science Review* 79, S. 293-304.

Sinclair, Timothy (2000): „Reinventing Authority. Embedded Knowledge Networks and the New Global Finance". In: *Environment and Planning C: Government and Policy* 18, S. 487-502.

Singh, Ajit (1999): „Asian Capitalism and the Financial Crisis". In: Jonathan Michie/John Smith (Hg.), *Global Instability. The Political Economy of World Economic Governance*, London, S. 9-36.

Singh, Kavaljit (2000): *Taming Global Financial Flows. A Citizen's Guide*, London.

Smith, Adam (1776): *An Inquiry into the Nature and Causes of the Wealth of Nations*, Ausgabe von 1937, New York.

Snow, John (2003): Statement by the Secretary John W. Snow, United States Treasury to the Meeting of the IMFC, Washington DC, 12.04., http://www.imf.org/external/spring/2003/imfc/state/eng/usa.htm.

Solbes, Pedro (2003): Statement by Pedro Solbes, Member of the European Commission to the IMFC, Washington DC, 12.04., http://www.imf.org/external/spring/2003/imfc/state/eng/ec.htm.

Stanford, Jonathan F. (2000): Memorandum Proposals for Changing the IFIs, 14.04., Washington DC, http://www.house.gov/jec/imf/crs.htm.

Stark, Jürgen/Hartenstein, Dietrich (2002): *Die Stärkung des internationalen Finanzsystems*, Walter Eucken Institut, Beiträge zur Ordnungstheorie und Ordnungspolitik 168, Tübingen.

Steinmo, Sven/Thelen, Kathleen (1992): „Historical institutionalism in comparative politics". In: Sven Steinmo et al. (Hg.), *Structuring Politics, Historical institutionalism in comparative politics*, Cambridge, S. 1-32.

Stiglitz, Joseph (1996): *Die Schatten der Märkte. Joseph Stiglitz und Oskar Lafontaine im Berliner Streitraum*, http://www.sueddeutsche.de/aktuell/sz/artikel141196.ph.

Stiglitz, Joseph (1998a): „Staat und Institutionen – das neue Denken. Die Überwindung des Konzepts vom minimalistischen Staat". In: *Entwicklung und Zusammenarbeit* 39(4), S. 101-104.

Stiglitz, Joseph (1998b): „Die Helsinki-Rede des Weltbank-Vizepräsidenten Joseph Stiglitz über einen ‚Post Washington Consensus'". In: *Blätter für deutsche und internationale Politik* 43(9), S. 1143-1146.

Stiglitz, Joseph (1998c): „The Role of International Financial Institutions in the Current Global Economy". Address to the Chicago Council on Foreign Relations, http://www.worldbank.org/html/extdr/extme/jssp022798.

Stiglitz, Joseph (1998d): *Knowledge for Development. Economic Science, Economic Policy and Economic Advice*, Address to the World Bank's 10th Annual Bank Conference on Development Econo-

mics (ABCDE), Washington DC, http://www.worldbank.org/html/extdr/extme/js-abcde98/js_abcde98

Stiglitz, Joseph (1998e): „Restoring the Asian Miracle". In: *The Wall Street Journal*, 03.02.

Stiglitz, Joseph (2002): *Die Schatten der Globalisierung*, Berlin.

Stiglitz, Joseph (2003): „Democratizing the International Monetary Fund and the World Bank. Governance and Accountability". In: *Governance, An International Journal of Policy, Administration, and Institutions* 16(1), S. 111-139.

Stiles, Kendall (1991): *Negotiating debt. The IMF Lending Process*, Westview.

Storck, Ekkehard (1998): *Globalisierung und EWU. Der Euromarkt als Finanz-Drehscheibe der Welt*, München.

Strange, Susan (1983): „The Credit Crisis. A European View". In: *SAIS Review*, Summer, S. 171-181.

Strange, Susan (1986): *Casino Capitalism*, Oxford.

Strange, Susan (1988): *States and Markets. An Introduction to International Political Economy*, London.

Strange, Susan (1995): „Political Economy and International Relations". In: Ken Booth/Steve Smith (Hg.), *International Relations Theory Today*, Pennsylvania, S. 154-174.

Strange, Susan (2002): „Finance in Politics: An Epilogue to Mad Money". In: Yale Ferguson/Barry Jones (Hg.), *Political Space – Frontiers of Change and Governance in a Globalizing World*, S. 189-209.

Streeck, Wolfgang/Höpner, Martin (Hg.) (2003): *Alle Macht dem Markt? Fallstudien zur Abwicklung der Deutschland AG*, Frankfurt/M.

Sum, Ngai-ling (1997): „Ostasiatischer ‚Exportismus' und global-regional-lokale Dynamiken. Von der Regulation zur (Geo-) Governance von Zeit und Raum". In: Steffen Becker et al. (Hg.), *Jenseits der Nationalökonomie? Weltwirtschaft und Nationalstaat zwischen Globalisierung und Regionalisierung*, Berlin.

Summers, Lawrence (1999): *The Right Kind of IMF for a Stable Global Financial System*, Rede an der London Business School, 14.12., http://bogota.usembassy.gov/wwwse212.shtml.

Suratgar, David (1984): „The International Financial System and the Management of the International Debt Crisis". In: Ders. (Hg.), *Default and Rescheduling. Corporate and Sovereign Borrowers in Difficulty*, London, S. 151-161.

Suskind, Ron (2004): *The Price of Loyalty. George W. Bush, the White House, and the Education of Paul O'Neill*, New York.

Swary, Itzhak/Topf, Barry (1992): *Global Financial Deregulation. Commercial Banking at the Crossroads*, Oxford.

Taylor, Ian (2004): „Hegemony, Neoliberal ‚Good Governance' and the International Monetary Fund. A Gramscian Perspective". In: Morten Bøås/Desmond McNeill (Hg.). *Global Institutions and Development, Framing the World*, London/New York, S. 124-136.

Taylor, John (2002a): *Improving the Bretton Woods Financial Institutions*, Speech at the Annual Midwinter Strategic Issues Conference of the Bankers Association for Finance and Trade in Washington DC, 07.02., http://www.treas.gov/press/releases/po996.htm.

Taylor, John (2002b): *Grants and Sovereign Debt Restructuring. Two Key Elements of a Reform Agenda for the International Financial Institutions*, Testimony before the Joint Economic Committee, 14.02., http://www.treas.gov/press/releases/po1016.htm.

Taylor, John (2002c): *Sovereign Debt Restructuring. A U.S. Perspective, at the Conference „Sovereign Debt Workouts. Hopes and Hazards?"*, Institute for International Economics, Washington DC, 02.02., http://www.treas.gov/press/releases/po2056.htm.

Taylor, John (2002d): *Using Clauses to Reform the Process for Sovereign Debt Workouts: Progress and Next Steps*, Prepared Remarks at the EMTA Annual Meeting, 05.12., http://www.treas.gov/press/releases/po3672.htm.

Taylor, John (2003): Testimony to the U.S. House Committee on Financial Services, 01.04. Washington DC.

Tetzlaff, Rainer (1996): *Weltbank und Währungsfonds – Gestalter der Bretton-Woods-Ära. Kooperations- und Integrations-Regime in einer sich dynamisch entwickelnden Weltgesellschaft*, Opladen.

The Economist (2002): „Doubts Inside the Barricades", Artikel erschienen am 26.09., (Internetversion: www.economist.com).

Tickell, Adam (1999): „Unstable Futures: Controlling and Creating Risks in International Money". In: L. Panitch/C. Leys (Hg.), *Global Capitalism Versus Democracy, Socialist Register*, Woodbridge, S. 248-277.

Tietmeyer, Hans (1999): „Report". In: *BIS Review* 21, http://www.bis.org.

Toye, John (1993): *Dilemmas of Development*, Oxford.

Triffin, Robert (1964): *The Evolution of the International Monetary System. Historical Reappraisal and Future Perspectives*, Studies in International Finance 12, Princeton.

UNCTAD (1986): *Trade and Development Report 1986*. Report by the Secretariat of the United Nations Conference for Trade and Development, Annex to Chapter VI, S. 138-146.

UNCTAD (1998): *Trade and Development Report 1998*, United Nations Conference on Trade and Development, Geneva.

UNCTAD (2001): *Trade and Development Report 2001*, United Nations Conference on Trade and Development, Geneva.

Underhill, Geoffrey/Zhang, Xiaoke (2003): *Global Financial Governance. Bringing Norms and Legitimacy Back In*, Draft Paper, mimeo.

US Treasury (2000): Response to the Report of the International Financial Institution Advisory Commission, 08.06., Washington DC.

van der Pijl, Kees (1995): „The Second Glorious Revolution. Globalizing Elites and Historical Change“. In: Börn Hettne (Hg.), *International Political Economy, Understanding Global Disorder*, London, S. 100-128.

van Scherpenberg, Jens (2002): „Transatlantische Differenzen über die Reform der internationalen Finanzinstitutionen“. In: Friedhelm SJ Hengsbach/Judith Behnen/Bernhard Emunds (Hg.), *Der IWF – Entwicklungshelfer oder Löschungzugführer?*, Frankfurter Arbeitspapiere zur gesellschaftsethischen und sozialwissenschaftlichen Forschung, Frankfurt/M., S. 13-22.

Vasquez, Ian (1998): Testimony before the House Committee on Banking and Financial Services, 21.04. Washington DC.

Verbeek, Bertjan (2000): „Criticizing US Method and Thought in International Relations: Why a Trans-Atlantic Divide Narrows IR's Research Subject“. In: Thomas Lawton at al. (Hg.), *Strange Power, Shaping the Parameters of International Relations and International Political Economy*, London, S. 139-157.

Viehöver, Willy (2001): „Diskurse als Narrationen“. In: Reiner Keller et al. (Hg.), *Handbuch Sozialwissenschaftliche Diskursanalyse*, Band 1: Theorien und Methoden, Opladen, S. 177-206.

Villiger, Kaspar (2003): Statement by the Honorable Kaspar Villinger, Minister of Finance of Switzerland to the IMFC, Washington DC, 12.04., http://www.imf.org/external/spring/2003/imfc/state/eng/che.htm.

Wade, Robert (1998): *From Miracle to Meltdown. Vulnerabilities, Moral Hazard, or Panic and Debt Deflation in the Asian Crisis?* http://tap.epn.org/ sage/asiac3a.html.

Wade, Robert (2002): „US Hegemony and the World Bank. The Fight over People and Ideas“. In: *Review of International Political Economy* 9(2), S. 201-229.

Wade, Robert/Veneroso, Frank (1998): *The Asian Crisis. The High Debt Model vs. the Wall Street-Treasury-IMF Complex*, http://tap.epn.org/sage/imf698.html.

Waltz, Kenneth (1979): *Theory of International Politics*, New York.

Webb, Michael (1991): „International Economic Structures, Government Interests, and International Coordination of Macroeconomic Adjustment Policies“. In: *International Organization* 45(3), S. 309-342.

Weber, Albrecht (1983): *Geschichte der internationalen Wirtschaftsorganisationen*, Wiesbaden.

Weber, Max (1980): *Wirtschaft und Gesellschaft*, Tübingen.

Weed (2001): *Die Reform des Internationalen Währungsfonds (IWF). Zwischenbilanz und Perspektiven der internationalen Debatte*, Bonn.

Weed (Hg.) (2003): *Finanzmärkte und Entwicklung. Eine kritische Auseinandersetzung mit der Rolle der internationalen Finanzmärkte in Entwicklungsländern*, http://www.weed-online.org.

Wellink, Nout (2003): Statement by Nout Wellink on behalf of Hans Hoogervorst, Minister of Finance of the Netherlands to the IMFC, Washington DC, 12.04., http://www.imf.org/external/spring/2003/imfc/state/eng/nld.htm.

Weltbank (1979): *Weltentwicklungsbericht*, Washington DC.

Weltbank (1987): *Weltentwicklungsbericht. Anpassungs- und Wachstumshemmnisse in der Weltwirtschaft*, New York.

Weltbank (1993): *The East Asian Miracle. Economic Growth and Public Policy*, New York.

Wendt, Alexander (1987): „The Agent-Structure Problem in International Relations Theory“. In: *International Organization* 41(3), S. 335-370.

Wendt, Alexander (1992): „Anarchy is What States Make of It: The Social Construction of Power Politics“. In: *International Organization* 46(2), S. 391-425.

Wendt, Alexander (1994): „Collective Identity Formation and the International State“. In: *American Political Science Review* 88, S. 384-396.

White, Tristram (2002): *Legitimating the IMF. Lessons From the Asian Crisis*, Univ. Diss., Leeds, mimeo.

Williamson, John (1985): „On the Question of Debt Relief“. In: *Statement of the North South Round Table on Money and Finance*, New York Society for International Development, 13./14.12., S. 25-33.

Williamson, John (1990): *Latin American Adjustment. How Much Has Happened?*, Institute for International Economics, Washington DC.

Williamson, John (1992): „International Monetary Reform and the Prospects for Economic Development“. In: Jan Teunissen (Hg.), *Fragile Finance. Rethinking the International Monetary System*, Den Haag, S. 86-100.

Williamson, John (1999): „What should the Bank think about the Washington Consensus?“, Paper prepared as a background to the World Bank's World Development Report 2000, Juli, Institute for International Economics, http://www.iie.com/papers/williamson0799.htm.

Williamson, John (2001): *The Role of the IMF. A Guide to the Reports*, Institute for International Economics, Policy Brief 00-5, http://www.iie.com.

Wood, Angela (2001): „For Richer, For Poorer? G-8 Proposals for IMF Reform, Bretton Woods Project“. In: *Quo Vadis IMF? Recent Civil Society Proposals for a Reform of the International Monetary Fund*

with Critical Assessments of Fund Policies, Heinrich Böll Foundation, Weed, Global Policy Forum, Washington DC, S. 31-54.

Woods, Ngaire (1995): „Economic Ideas and International Relations. Beyond Rational Neglect“. In: *International Studies Quarterly* 39(2), S. 161-180.

Woods, Ngaire (2000): „The Challenge of Good Governance for the IMF and the World Bank Themselves“. In: *World Development* 28 (5), S. 823-841.

Woods, Ngaire (2003): „The United States and the International Financial Institutions. Power and Influence Within the World Bank and the IMF“. In: Rosemary Foot (Hg.), *U.S. Hegemony and International Organizations, The United States and Multilateral Institutions*, Oxford, S. 92-114.

World Bank (2002): *Global Development Finance*, Washington DC.

World Bank (o.J.): *Factsheet ROSC*, http://www.worldbank.org/ifa/rosc_more.html.

Wyplosz, Charles (1998): *Globalized Financial Markets and Financial Crises*, Paper presented to the Forum on Debt and Development, March, Amsterdam, http://heiwww.unige.ch/~wyplosz/fondad.pdf.

Young, Oran R. (1989a): International Cooperation. Building Regimes for Natural Resources and the Environment, Ithaca.

Young, Oran R. (1989b): „The Politics of International Regime Formation. Managing Natural Resources and the Environment“. In: *International Organization* 43, S. 349-376.

Young, Oran R. (1991): „Political Leadership and Regime Formation. On the Development of Institutions in International Society“. In: *International Organization* 45, S. 281-309.

Zhang, A. (1999): *Testing for „Moral Hazard“ in Emerging Markets Lending*, IIF Research Paper No. 99-1, Washington DC.

Zürn, Michael (1992): *Interessen und Institutionen in der internationalen Politik. Grundlegung und Anwendung des situationsstrukturellen Ansatzes*, Opladen.

Periodika

Cato Commentaries
Der Spiegel
Deutsche Bundesbank Monatsbericht
Die Zeit
Financial Times
Financial Times Deutschland
Frankfurter Allgemeine Zeitung
Frankfurter Rundschau
Hornblower Fischer Internationaler Renten- und Konjunkturbericht
International Herald Tribune
Investor's Business Daily
Le Monde Diplomatique
New York Times
Newsweek
Spiegel Online
Süddeutsche Zeitung
The American Banker
The Economist
The Heritage Foundation Backgrounder
The Independent Review
Wall Street Journal
Washington Post

Websites

50years-Website: http://www.50years.org
Bretton-Woods-Project-Website: http://www.brettonwoodsproject.org
EMTA-Website: http://www.emta.org
Erlassjahr-Website: http://www.erlassjahr.de
FSF-Website: http://www.fsforum.org
IMF-Website: http://www.imf.org
Jubilee-South-Website: http://www.jubileesouth.org
Jubilee-Website: http://www.jubilee2000uk.org
UN-Website: http://www.un.org
US-Treasury-Website: http://www.ustreas.gov
Deutsche Bank Research-Website: http://www.dbresearch.de

Interviews

Im Jahr 2003 führte ich 25 Experteninterviews. Interviewpartner wurden auf expliziten Wunsch anonym behandelt. Es wurden sieben Interviews mit Mitarbeitern des IMF im Hauptquartier in Washington DC durchge-

führt, sowohl im Stab als auch in verschiedenen Länderdelegationen (Interview IMF). Es wurden zwei Interviews mit Mitarbeitern der Deutschen Bundesbank in Frankfurt am Main (Interview Deutsche Bundesbank), ein Interview im Bundesministerium der Finanzen in Berlin (Interview BMF), vier Interviews mit Mitarbeitern internationaler Investmentbanken in New York (Interview Internationale Finanzgemeinde), ein Interview mit einem Vertreter des IIF (Interview IIF), sechs Interviews mit Mitgliedern von Nichtregierungsorganisationen (Interview NGO), zwei Interviews mit US-Wissenschaftlern (Interview EC) und zwei Interviews mit Vertretern der Entwicklungs- und Schwellenländer durchgeführt (Interview G-24).

Schaubildverzeichnis

Abkürzungsverzeichnis

AEI	American Enterprise Institute
AFL-CIO	American Federation of Labor-Congress of Industrial Organizations
AML	Anti Money Laundering
AoA	Articles of Agreement
ASP	Automatic Stay Provision
BCBS	Basel Committee on Banking Supervision
BIS	Bank for International Settlements
BMF	Bundesministerium der Finanzen
BSFF	Buffer Stock Financing Facility
BSP	Bruttosozialprodukt
BWI	Bretton Woods Institution
BWP	Bretton Woods Project
BWS	Bretton Woods System
CAC	Collective Action Clause
CAL	Capital Account Liberalization
CCL	Contingent Credit Line
CEPR	Centre for Economic Policy Research
CFF	Compensatory Financing Facility
CFR	Council on Foreign Relations
CFT	Combating the Financing of Terrorism

CGFS	Committee on the Global Financial System
CPSS	Committee on Payment and Settlement Systems
CSF	Currency Stabilization Funds
D-CA	Democrat, California
DFID	Department for International Development
DIP	Debtor-in-Possession
DISS	Duisburger Institut für Sprach- und Sozialforschung
DRF	Dispute Resolution Forum
ECLAC	Economic Commission for Latin America and the Carribbean
ECOSOC	United Nations Economic and Social Council
EC	Epistemic Community
ED	Executive Director
EFF	Extended Fund Facility
EMCA	Emerging Markets Creditors Association
EMTA	Emerging Markets Traders Association
EOI	Exportorientierte Industrialisierungsstrategie
ESAF	Enhanced Structural Adjustment Facility
ESF	Exchange Stabilization Fund
EU	Europäische Union
EZB	Europäische Zentralbank
FDI	Foreign Direct Investment
FSAP	Financial Sector Assessement Program
FSF	Financial Stability Forum
FSSA	Financial System Stability Assessment
FTAP	Fair and Transparent Arbitration Process
G-x	Group of x … (countries)
GAB	General Agreement to Borrow
GATT	General Agreement on Tariffs and Trade
GDDS	General Data Dissemination System
GDP	Gross Domestic Product

GFSR	Global Financial Stability Report
HIPC	Highly Indebted Poor Countries
IAIS	International Association of Insurance Supervisors
IB	Internationale Beziehungen
IBC	International Bankruptcy Court
IBRD	International Bank for Reconstruction and Development
ICMD	International Capital Markets Department
ICU	International Clearing Union
IDA	International Development Association
IDRA	International Debt Restructuring Agency
IEO	Independent Evaluation Office
IFG	International Forum on Globalization
IFIAC	International Financial Advisory Commission
IFI	International Financial Instiutions
IIE	Institute for International Economics
IIF	Institute of International Finance
ILO	International Labour Organisation
IMF	International Monetary Fund
IMFC	International Monetary and Financial Committee
IOSCO	International Organisation of Securities Commission
IPMA	International Primary Markets Association
IPÖ	Internationale Politische Ökonomie
ISDA	International Swaps and Derivatives Association
ISI	Importsubstitutierende Industrialisierungsstrategie
ISMA	International Securities Market Association
IWF	Internationaler Währungsfonds
JEC	Joint Economic Committee
LDC	Least Developed Countries
LIBOR	London Interbank Offered Rate
LLR	Lender of Last Resort
LTCM	Long Term Capital Management

MDGs	Millennium Development Goals
MIT	Massachusetts Institute of Technology
MPI	Macro Prudential Indicators
NAB	New Arrangements to Borrow
NAFTA	North American Free Trade Agreement
NBER	National Bureau of Economic Research
NGO	Non Governmental Organization
NIC	Newly Industrializing Country
NIÖ	Neue Institutionenökonomik
ODA	Official Development Assistance
ODC	Overseas Development Council
OECD	Organisation for Economic Cooperation and Development
OFC	Offshore Financial Center
PC	Performance Criteria
PDR	Policy Development and Review Department
PIN	Public Information Notice
PRGF	Poverty Reduction and Growth Facility
PRSP	Poverty Reduction Strategy Paper
PSI	Private Sector Involvement
QFRG	Quota Formula Review Group
R-CA	Republican, California
ROSCs	Reports on Standards and Codes
S&Ks	Standards und Kodizes
SAB	Stand-by Arrangement
SAF	Structural Adjustment Facility
SAP	Strukturanpassungspolitik
SDDRF	Sovereign Debt Dispute Resolution Forum
SDDS	Special Data Dissemination Standard
SDR	Special Drawing Right
SDRM	Sovereign Debt Restructuring Mechanism
SFF	Supplementary Financing Facility

SIA	Securities Industry Association
SRF	Supplemental Reserve Facility
SZR	Sonderziehungsrecht
TBMA	The Bond Market Association
TC	Trilateral Commission
TFP	Total Factor Productivity
TNK	Transnationaler Konzern
TRS	Total Return Swap
UDROP	Universal Debt Roll Over Option with a Penalty
UN	United Nations
UNCTAD	United Nations Conference on Trade and Development
US	United States
USA	United States of America
USTR	US Trade Representative
WEO	World Economic Outlook
WFA	World Financial Authority
WTO	World Trade Organisation

Global Studies

Shingo Shimada,
Christian Tagsold
Alternde Gesellschaften im Vergleich
Solidarität und Pflege in Deutschland und Japan
Juni 2006, 178 Seiten,
kart., 18,80 €,
ISBN: 3-89942-476-X

Matthias Otten
Interkulturelles Handeln in der globalisierten Hochschulbildung
Eine kultursoziologische Studie
Januar 2006, 318 Seiten,
kart., 28,80 €,
ISBN: 3-89942-434-4

Anja Frohnen
Diversity in Action
Multinationalität in globalen Unternehmen am Beispiel Ford
2005, 246 Seiten,
kart., 25,80 €,
ISBN: 3-89942-377-1

Gudrun Quenzel
Konstruktionen von Europa
Die europäische Identität und die Kulturpolitik der Europäischen Union
2005, 326 Seiten,
kart., 28,80 €,
ISBN: 3-89942-414-X

Armin Stickler
Nichtregierungsorganisationen, soziale Bewegungen und Global Governance
Eine kritische Bestandsaufnahme
2005, 432 Seiten,
kart., 29,80 €,
ISBN: 3-89942-407-7

Barbara Christophe
Metamorphosen des Leviathan in einer post-sozialistischen Gesellschaft
Georgiens Provinz zwischen Fassaden der Anarchie und regulativer Allmacht
2005, 264 Seiten,
kart., 26,80 €,
ISBN: 3-89942-323-2

Helmut König,
Manfred Sicking (Hg.)
Gehört die Türkei zu Europa?
Wegweisungen für ein Europa am Scheideweg
2005, 222 Seiten,
kart., 22,80 €,
ISBN: 3-89942-328-3

Leseproben und weitere Informationen finden Sie unter:
www.transcript-verlag.de